FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

LE MOUVEMENT

DE

RÉORGANISATION INDUSTRIELLE

EN GRANDE-BRETAGNE

(1929-1937)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE BORDEAUX

le lundi 20 décembre 1937, à 15 heures

PAR

Pierre DAMADE

Lauréat de la Faculté de Droit
Licencié ès Lettres

BORDEAUX
IMPRIMERIES DELMAS
6, Place Saint-Christoly

1937

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41536509_0013

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

LE MOUVEMENT

DE

RÉORGANISATION INDUSTRIELLE

EN GRANDE-BRETAGNE

(1929-1937)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE BORDEAUX

le lundi 20 décembre 1937, à 15 heures

PAR

Pierre DAMADE

Lauréat de la Faculté de Droit
Licencié ès Lettres

BORDEAUX
IMPRIMERIES DELMAS
6, Place Saint-Christoly

1937

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

M. FERRON, ✻, ✪ I., *Doyen honoraire.*

PROFESSEURS HONORAIRES :

MM. SAUVAIRE-JOURDAN, ✻, ✪ I.; LESCURE, ✪ I., ✠.;
DE BOECK, ✻, ✪ I.; NOAILLES, ✻, ✪ I.; BENZACAR, ✻, ✪ I.

MM. FERRADOU, ✻, ✪ I., *Doyen*, professeur d'*Histoire du droit*, chargé d'un cours de *Pandectes* (Diplôme d'études supérieures).

MARGAT, ✪ I., professeur de *Droit civil*, chargé d'un cours de *Droit international privé* (Licence).

BONNECASE, ✪ I., professeur de *Droit civil*, chargé d'un cours de *Droit maritime* (3e année).

PALMADE, ✻, ✪ A., ✠, professeur de *Droit commercial.*

VIZIOZ, ✪ I., professeur de *Procédure civile*, chargé d'un cours de *Droit civil comparé* (Diplôme d'études supérieures) et d'un cours de *Procédure civile et voies d'exécution* (Capacité).

BONNARD, ✻, ✪ I., ✠, *Assesseur du Doyen*, professeur de *Droit administratif*, chargé d'un cours de *Droit constitutionnel comparé* (Diplôme d'études supérieures).

POPLAWSKI, ✻, ✪ I., professeur de *Droit criminel*, chargé d'un cours de *Législation industrielle* et d'un cours de *Droit criminel* (Capacité).

BOYÉ, ✻, ✪ I., ✠, professeur de *Droit romain.*

MOUNIER, ✪ I., professeur d'*Économie politique*, chargé d'un cours d'*Histoire des doctrines économiques* (Diplôme d'études supérieures).

BIBIÉ, ✻, ✠, professeur de *Droit international public.*

RÉGLADE, ✪ A., professeur de *Droit constitutionnel et administratif.*

GARRIGOU-LAGRANGE, ✪ A., professeur d'*Economie politique* et *Science financière*, chargé d'un cours de *Législation coloniale* (3e année).

HUBRECHT, ✪ I., professeur d'*Histoire du droit* (Doctorat), chargé d'un cours de *Droit romain* (Licence, 2e année).

LABORDE-LACOSTE, ✻, ✪ I., professeur de *Droit civil*, chargé d'un cours de *Droit civil* (Capacité) et d'un cours d'*Enregistrement.*

BRETHE DE LA GRESSAYE, ✪ I., professeur à la Faculté de droit d'Aix, chargé d'un cours de *Droit commercial* (Licence), d'un cours de *Droit civil approfondi* (Doctorat) et d'un cours de *Droit civil* (Capacité).

DE LAUBADÈRE, agrégé, chargé des cours de *Droit international public* (Licence et doctorat) et d'un cours de *Droit public* (Capacité).

BORDAZ, chargé de cours (*Economie politique*).

M. ARTIGUELONG, ✪ A., *Secrétaire.*
Mme COSTES, ✪ I., *Secrétaire adjointe.*
Mme SOUBIE, ✪ A., *Bibliothécaire.*

COMMISSION DE LA THÈSE

MM. GARRIGOU-LAGRANGE, professeur ..... *Président.*
VIZIOZ, professeur .....
BORDAZ, chargé de cours ..... *Suffragants*

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

LE MOUVEMENT

DE

RÉORGANISATION INDUSTRIELLE

EN GRANDE-BRETAGNE

(1929-1937)

INTRODUCTION

Après la guerre, l'industrie britannique, qui au XIX^e^ siècle avait joui d'une suprématie incontestable dans le monde, se trouvait dans une situation très précaire. Alors que les autres nations connaissaient une prospérité générale, la Grande-Bretagne subissait une crise, une crise industrielle en particulier, très nette. Les raisons de cet état de choses spécial ont été maintes fois étudiées tant dans le pays même qu'à l'étranger. Parmi elles, on signalait toujours l'organisation défectueuse de la production.

Des mesures diverses furent prises pour mettre fin aux causes du marasme. La plupart des remèdes apportés, tels que l'abandon de l'étalon-or et le passage au protectionnisme, ont fait l'objet de nombreuses publications dans les divers pays. Mais on ne semble pas avoir prêté attention au remède qui fut apporté pour faire cesser la mauvaise organisation de l'industrie, indiquée par tout le monde. C'est ce remède, c'est la réorganisation de l'industrie britannique que nous étudions dans ce travail.

Notre étude sera essentiellement objective et impartiale. Nous examinerons les réformes de tout ordre qui ont été apportées en nous efforçant de dégager les idées générales de ce mouvement très important et souvent méconnu.

La réorganisation de l'industrie britannique, c'est, nous le verrons, celle des industries britanniques. Nous ne pouvons, évidemment, étudier en détail toutes les industries qui, d'une façon ou d'une autre, ont été réorganisées plus ou moins complètement. Nous examinerons de près le mouvement dans les principales, c'est-à-dire dans les industries de base. C'est surtout de leur état que dépend la prospérité ou la crise de l'économie britannique. C'est dans ces industries aussi — et cela se comprend aisément — que la réorganisation a été la plus intéressante et la plus poussée.

Bien que l'agriculture soit souvent considérée en Angleterre comme une industrie, nous nous refusons pour notre part à admettre cette conception. Nous n'étudierons donc pas dans ce travail le mouvement pourtant très important de réorganisation agricole. A notre avis, ce serait sortir du cadre que nous nous sommes tracé en étudiant l'industrie.

Nous avons indiqué deux dates : 1929-1937; nous voulons les justifier ici. Nous prenons pour point de départ 1929, parce que c'est à cette date que la campagne pour la réorganisation de l'industrie britannique s'est développée, parce que c'est depuis ce moment-là qu'on a constaté un mouvement de réformes généralisé. Cela correspond au début de la crise mondiale, et l'on pourrait s'étonner qu'un mouvement important ait commencé aussitôt. Mais à l'origine, ce n'était pas pour lutter contre les conséquences de la crise mondiale que la reconstruction industrielle fut entreprise. C'était pour remédier à la crise spéciale à la Grande-Bretagne que ce pays subissait

depuis la guerre. La crise mondiale a naturellement aggravé encore une situation déjà mauvaise et a confirmé la nécessité d'une réorganisation complète. Celle-ci s'est échelonnée depuis 1929, elle n'a pas commencé en même temps dans toutes les industries. Certaines transformations avaient du reste été entreprises avant la date que nous avons choisie pour point de départ; elles ne concernent guère que l'industrie chimique. Leur importance et le fait que leur réalisation complète a été opérée après 1929 nous ont incité à les comprendre dans ce travail.

Nous avons arrêté notre étude au 1er octobre 1937. Cela ne signifie aucunement, comme nous le verrons, que le mouvement de réorganisation ait pris fin à cette date.

***

Au seuil de ce travail, nous voulons remercier les personnes qui ont facilité notre tâche de documentation et de composition :

M. du Halgouët, attaché commercial près l'ambassade de France à Londres, qui a bien voulu nous faire bénéficier de ses connaissances de la question et nous fournir des directives pratiques.

Après son départ, M. Sauerwein, qui s'est appliqué à faciliter notre enquête à Londres.

M. le Bibliothécaire de la London School of Economics and Political Science, qui a mis gracieusement à notre disposition les ressources innombrables de son immense bibliothèque.

Nous tenons à exprimer aussi nos remerciements à toutes les sociétés et à tous les groupements qui nous ont fourni, tant oralement que par écrit, des renseignements précieux et le plus souvent inédits.

Nous voulons parler de The British Iron and Steel Federation, Central Electricity Board, Coal Mines Reorganiza-

tion Commission, The Federation of Master Cotton Spinners' Associations Ltd, Imperial Chemical Industries Ltd, Joint Committee of Cotton Trade Associations, National Shipbuilders Security Ltd, Political and Economic Planning, The Shipbuilding Employers' Federation.

Que tous veuillent bien trouver ici l'expression de notre reconnaissance.

PREMIÈRE PARTIE

LA SITUATION GÉNÉRALE DE L'INDUSTRIE BRITANNIQUE A LA VEILLE DE LA CRISE MONDIALE ET LE BESOIN DE RÉORGANISATION INDUSTRIELLE

CHAPITRE PREMIER

EVOLUTION DE LA GRANDE-BRETAGNE JUSQU'A LA GUERRE

C'est vers la fin du XVIII[e] siècle que l'Angleterre commença l'effort prodigieux qui devait l'amener à son immense puissance industrielle, cause de sa suprématie incontestée au siècle suivant. Jusqu'à cette époque, deux concurrents principaux limitaient les aspirations britanniques : la France et la Hollande. Or cette concurrence redoutable des deux pays devait cesser presque au même moment, laissant la route libre à l'Angleterre. En effet, la Révolution, puis les guerres de l'Empire brisèrent pour longtemps la puissance productive et commerciale en France. En Hollande, à la même époque, le génie politique anglais sut maintenir, contre ses sujets, un statholder anglophile, ce qui lui permit de s'emparer de la majeure partie des possessions coloniales hollandaises. Dans le même temps, les Etats-Unis d'Amérique voyaient croître leurs besoins divers avec leur importance et leur développement. Mais les puissances commerciales européennes sont occupées uniquement par leurs guerres intérieures ou

étrangères. Dans cette Europe désorganisée, l'Angleterre se trouve être calme et pleine d'ambition. Délivrée de ses concurrents directs, elle est la seule à régir le marché et la seule à pouvoir s'occuper d'une clientèle sans cesse grandissante et exigeante. Cette situation exceptionnelle devait être le point de départ de la puissance britannique.

En effet : « Il y a des moments décisifs dans l'histoire des peuples comme dans celle des individus. Ces peuples, ces individus, arriveront au but vers lequel ils tendent, si à ce moment ils font l'effort suprême nécessaire pour profiter d'une situation qui le plus souvent n'est que momentanée. Il en fut ainsi de l'Angleterre entre 1780 et 1800. Tout à coup, et d'une manière inespérée, elle eut sur les épaules la clientèle du monde entier, fardeau précieux. L'Angleterre eut conscience de l'importance de ce moment; elle comprit que l'occasion était unique au monde, qu'elle ne se représenterait jamais et qu'il ne fallait pas la laisser fuir. » (1).

C'est pourquoi on voit se développer la production industrielle britannique à une cadence surprenante. La demande sans cesse accrue obligea ce pays, seul fournisseur alors, à intensifier son rendement. Tout fut mis en œuvre pour satisfaire les besoins de la clientèle; les femmes, les enfants, furent mis au travail. Mais les bras manquaient malgré tout. C'est alors que le machinisme prit son essor. Des inventions auxquelles on n'avait prêté aucune attention quelques années auparavant furent examinées et adoptées. De jour en jour, les perfectionnements techniques grandirent, les métiers à tisser produisirent une quantité de toiles inconcevable jusque-là. Partout, la nouvelle force, la vapeur, fut appliquée. Le charbon était inépuisable; on perfectionna sans cesse les

(1) G. Lombroso, *La rançon du machinisme*, p. 188.

moyens de l'extraire. Une véritable fièvre industrielle dévorait le pays, des usines se multipliaient pour arriver à satisfaire une demande infinie.

« Quand l'Europe se réveilla de l'immense convulsion causée par la Révolution et les guerres de Napoléon, elle s'aperçut de ce qui était arrivé, et elle fut éblouie par les richesses et le confort de la Grande-Bretagne. » (2). Elle se mit alors à la tâche pour lutter contre la puissance britannique. Elle mit un siècle à combler — partiellement — l'avance que l'Angleterre avait prise en quelque vingt années.

Cette toute-puissance fit naître dans le pays des habitudes nouvelles, des conceptions neuves. L'industrie ayant détrôné l'agriculture, négligée peu à peu, le libre-échange détrôna le protectionnisme. Pendant le XIX^e^ siècle où l'Angleterre jouit d'un quasi-monopole, la doctrine du « laissez faire » se révéla comme la plus profitable. Elle s'enracina d'une telle façon dans l'esprit britannique qu'elle faillit, par la suite, coûter à l'Angleterre sa place dans le monde.

***

Cette toute-puissance dura tant que le charbon demeura le combustible essentiel, la source d'énergie souveraine et tant que l'Angleterre fut le producteur principal de houille dans le monde. Mais dès la fin du XIX^e^ siècle, dès 1880, des concurrents sérieux apparaissent, en particulier l'Allemagne et les Etats-Unis. Le charbon n'est plus le seul moteur de l'industrie; le pétrole, l'électricité, prennent une importance grandissante de jour en jour, et l'Angleterre n'a pas de pétrole — dans la métropole du moins — et n'est pas favorisée pour produire économiquement l'électricité. Et puis, les Etats-Unis dépassent largement

(2) G. Lombroso, *op. cit.*, p. 210.

la production charbonnière britannique; l'Allemagne, la France, la Pologne, sont devenus, sur ce terrain, des rivaux sérieux.

C'est ainsi qu'à la fin du XIX^e^ siècle déjà, la situation exceptionnelle de la Grande-Bretagne avait disparu. Désormais, elle n'était plus le pays maître incontesté de tous les marchés, le fournisseur omnipotent du monde entier; cette espèce de monopole de l'industrie qui avait duré environ un siècle, déjà, c'était le passé. En face de pays industrialisés à outrance, de concurrents actifs et ambitieux, il fallait se battre. Les conditions économiques avaient changé et les moyens, les méthodes, les doctrines, qui avaient assuré la prospérité de l'Angleterre quand elle était « le grand industriel mondial », n'étaient plus applicables à la situation nouvelle, il fallait évoluer.

Or, nous avons indiqué plus haut que le grand principe du « laissez faire » s'était enraciné profondément dans l'esprit anglais. Il fallut plus d'un quart de siècle à la Grande-Bretagne pour s'en défaire. En face d'elle, de plus en plus, les pays étrangers avaient développé leur force industrielle à l'abri des divers moyens de protection. Eux, déjà, n'appliquaient plus le libre-échange intégral. Il était urgent de suivre leur évolution pour pouvoir lutter victorieusement.

A l'étranger aussi, le « laissez faire » était déjà limité dans les méthodes de production; des ententes entre producteurs avaient remplacé l'individualisme abusif et la concurrence mortelle. En Angleterre, cet individualisme avait été poussé jusqu'à ses extrêmes limites. Les divers producteurs industriels dirigeaient leurs entreprises à leur gré; ils exploitaient comme bon leur semblait, sans s'inquiéter du voisin. Dans le temps où leur pays était le maître incontesté, cette méthode pouvait être excellente; dans les conditions économiques nouvelles, elle était néfaste.

Dès 1886, l'alarme avait été jetée par la « Commission

d'enquête sur la dépression du commerce et de l'industrie ». On avait montré aux industriels britanniques que désormais ils avaient des rivaux redoutables, qu'il fallait s'organiser pour la lutte; on leur avait dit que les temps de la facilité étaient passés, qu'il fallait s'adapter aux circonstances nouvelles. Ils firent la sourde oreille; ils continuèrent à s'ignorer les uns les autres; ils poursuivirent leur concurrence ruineuse, tout cela parce qu'ils avaient pris, au cours de ce siècle triomphal, une certaine tournure d'esprit, une certaine manière de vivre.

La situation exceptionnelle de la Grande-Bretagne dans le monde au XIX^e^ siècle, pour les raisons que nous avons indiquées : absence de concurrent industriel sérieux, monopole de fait du charbon et du fer, immense empire, cette situation avait fait naître un état d'esprit très net : la supériorité de la race anglaise sur les autres. Devant la force de son pays, l'Anglais s'était installé dans un optimisme orgueilleux. Il avait constaté la formidable puissance anglaise et il en avait conçu un orgueil immense.

Cet état d'esprit peut se résumer dans cette appréciation portée par M. André Siegfried sur l'Angleterre aveuglée par sa puissance du siècle dernier : « Insulaire non seulement par situation mais par tempérament, elle s'est dès lors bien naturellement habituée à considérer l'étranger quel qu'il soit, même l'Européen, comme une sorte d'humanité de seconde zone, vivant sur un plan inférieur au sien. L'Anglais auquel on a prêté le mot légendaire : les nègres commencent à Calais, voulait sans doute rire, mais au fond ne riait pas tout à fait. »(3). C'est bien là le fond du caractère anglais produit par un siècle de vie facile, de domination, de supériorité.

Cet orgueil, cette confiance dans la force de la race, avait conduit les Anglais à « se laisser vivre ». C'est de cette

---

(3) A. Siegfried, *La crise britannique au XX^e^ siècle*, p. 16.

époque que datent les habitudes de vie confortable, de loisirs prolongés, de distractions reposantes. L'industriel anglais, habitué si longtemps à voir son entreprise prospérer sans difficultés, a relâché la rigueur de ses méthodes. Sa vie est devenue plus agréable pour lui, moins pleine d'un effort continu. Une confiance sans limites s'est ancrée peu à peu en lui-même et le porte à continuer cette existence confortable sans s'inquiéter des difficultés, qu'il ne veut pas croire durables ni troublantes.

Et c'est ainsi que, confinés dans une facile routine, les industriels britanniques n'ont pas modifié avec les autres leur manière de conduire leurs affaires. Au milieu d'un nombre croissant de pays étrangers de plus en plus protectionnistes, de plus en plus modernisés et rationalisés, s'efforçant chaque jour davantage d'améliorer leur rendement au prix parfois de gêne ou de sacrifices, la Grande-Bretagne, comme insouciante, comme méprisante de ces pays qu'elle a vus au-dessous d'elle, a continué à « vivre confortablement », avec les méthodes et les habitudes du temps de sa splendeur.

Mais ces pays, qu'elle semble mépriser, sont devenus des concurrents redoutables. Ils cherchent de plus en plus à se suffire à eux-mêmes. Ils essaient sans relâche de prendre les marchés jusqu'alors domaines indiscutés de l'industrie britannique. Leur puissante organisation, leur pouvoir considérable de production, luttent maintenant victorieusement contre la suprématie de la Grande-Bretagne. A la veille de la guerre, celle-ci n'est plus la puissance incontestée. Dans bien des branches de l'activité industrielle, elle est supplantée. La clientèle étrangère préfère souvent la marchandise allemande, française, américaine, qui lui procure ce qu'elle aime et à des prix qu'elle peut payer.

L'industrie britannique, figée dans son conservatisme hautain, est, sur maints terrains, largement distancée.

CHAPITRE II

LA CRISE BRITANNIQUE APRES LA GUERRE

I. — Les conditions économiques nouvelles.

La guerre a apporté un bouleversement complet dans les conditions de la vie économique mondiale.

Ce fut d'abord l'appauvrissement de tous les pays belligérants. L'Allemagne en particulier, qui, en 1913, était avec la Russie le principal importateur européen de produits britanniques, voyait son pouvoir d'achat réduit presque à néant.

Mais un changement plus frappant encore était l'industrialisation à outrance de certains pays qui n'avaient eu jusque-là aucune importance industrielle. Non seulement les pays nouveaux créés par les traités de paix développèrent leur industrie pour dépendre le moins possible de l'étranger, mais surtout, pendant les hostilités, des puissances industrielles considérables s'étaient développées. Des pays, restés étrangers au conflit, profitèrent de ce que les grandes nations étaient occupées à se battre pour s'emparer des marchés qu'elles ne pouvaient plus approvisionner. C'est ainsi que la puissance industrielle du Japon se développa à un rythme incroyable. L'Inde, où Gandhi prêchait le boycottage des produits étrangers et exhortait les indigènes à se suffire à eux-mêmes, développa son industrie textile. Les Etats-Unis, le Brésil, l'Argentine, profitèrent de l'occasion que leur donnait la guerre pour intensifier leur production.

Par suite, le commerce international se trouva profondément modifié. Durant les hostilités, les pays restés hors du conflit avaient développé leur industrie non seulement pour fournir les clients des belligérants, mais pour se suffire à eux-mêmes. Ce furent autant de marchés fermés pour l'avenir ou tout au moins considérablement restreints.

La guerre entraîna enfin une désorganisation complète des monnaies dans les divers pays, et cela aussi fut une cause déterminante de l'appauvrissement des grandes nations que nous avons signalé plus haut. La puissance financière immense de la Grande-Bretagne lui avait permis de ne pas voir sa monnaie se déprécier trop profondément, mais si d'autres pays avaient un pouvoir d'achat à peu près nul du fait de leur monnaie — comme l'Allemagne, par exemple — les débouchés des produits britanniques se trouvaient réduits d'autant.

Ainsi, après la guerre, les données économiques avaient été profondément bouleversées, des changements considérables s'étaient produits dans le commerce et les conditions de la production. Dans cette ère nouvelle, où les éléments étaient neufs, il fallait voir « neuf », il fallait s'adapter.

Or, nous avons vu que, dans la période qui précéda la guerre, la Grande-Bretagne avait continué, malgré les changements économiques survenus, à agir comme lorsqu'elle était la puissance industrielle incontestée. Après la guerre, alors que les changements économiques étaient complets, elle continua sur les mêmes lignes générales, elle ne fit pas l'effort d'adaptation indispensable.

Pendant ce temps, les autres nations avaient compris les conditions économiques nouvelles et elles surent s'y adapter. Quelques années après les traités de paix, les belligérants les plus déprimés dans leur industrie, comme la France et l'Allemagne, commençaient à reprendre leur

importance. La Grande-Bretagne seule ne se relevait pas. Ses principales industries stagnaient, ne retrouvaient pas une prospérité comparable à leurs rivales étrangères.

II. — Le déclin des exportations et l'accroissement du chômage.

Les indices les plus significatifs du déclin de la situation britannique après la guerre sont le recul des exportations et le chômage chronique.

Les mouvements des exportations constituent un indice sérieux en raison du rôle économique de la Grande-Bretagne dans le monde, en raison du caractère de nécessité vitale de ses relations avec les autres pays.

Le Comité Balfour, en 1929, a fort bien défini la position britannique : « Environ les quatre cinquièmes de notre approvisionnement de blé et de farine et les trois cinquièmes de notre approvisionnement de viande viennent de l'étranger. Le charbon est la seule matière première importante qui se trouve en quantité suffisante en Grande-Bretagne. Tout le coton, les neuf dixièmes de la laine et du bois et plus d'un tiers du minerai de fer que nous employons sont importés d'au-delà des mers. » (1).

On voit l'importance remarquable d'importations indispensables à la vie même des habitants et à la marche de leurs usines. La prospérité du Royaume-Uni dans ces conditions ne peut être assurée que si un courant d'exportations aussi important équilibre le courant des importations. Certes, une nation peut ne pas s'appauvrir si sa balance commerciale est déficitaire; à ce point de vue, c'est la balance des comptes, comprenant les « exportations invisibles », qui est capitale. Mais il n'empêche

(1) Committee on Industry and Trade, *Final Report*, p. 8.

qu'en face d'importations « visibles » aussi considérables, le rôle des exportations est primordial.

Pays avant tout industriel, les exportations consisteront principalement en produits transformés. C'est pourquoi on a raison de dire que le mouvement des exportations est un signe excellent de l'état industriel du pays et par suite de sa situation économique, puisque toutes les industries de base produisent surtout en vue d'exporter.

Les statistiques des exportations vont, par conséquent, nous donner un aperçu précieux de la situation générale. Nous prendrons pour année de base 1913 et indiquerons seulement les exportations en volume (2). Les exportations en valeur, dépendant du cours de la monnaie qui a varié, ne fournissent pas d'indications aussi précises. Voici les résultats donnés par le Board of Trade :

Volume des exportations britanniques.

1913	100
1924	76,1
1927	77,8
1929	82,2

Le déclin des exportations est donc très net après la guerre. Pendant ce temps, les importations, au contraire, n'ont cessé de s'accroître et de dépasser le chiffre de 1913; en 1929, elles étaient à l'indice 121 (indice 100 en 1913).

Ce déséquilibre grandissant entre les importations qui augmentent et les exportations qui demeurent bien inférieures au niveau d'avant-guerre est particulièrement grave pour la Grande-Bretagne. Il indique la situation pré-

(2) Dans les statistiques indiquant les exportations en volume, on élimine l'influence des variations de valeur de la monnaie en appliquant aux marchandises les prix relatifs à une seule et même année prise comme base.

caire de son industrie, qui, nous l'avons dit, travaille surtout en vue de l'exportation.

Mais, à la même époque, les statistiques montrent que les exportations de tous les pays, ou presque, atteignent et souvent dépassent les chiffres d'avant-guerre. C'est bien la preuve qu'une crise spéciale frappe la Grande-Bretagne, puisqu'elle est à peu près seule à voir le déclin persistant de son commerce extérieur.

La conséquence principale de cet état alarmant des exportations fut un chômage intense. Depuis la guerre jusqu'en 1929, le nombre des chômeurs britanniques n'est jamais descendu au-dessous de 1 million et a parfois dépassé 2 millions.

Là aussi, la comparaison avec l'avant-guerre est inquiétante. On estime, en effet, qu'autrefois 5 p. 100 seulement des ouvriers en moyenne étaient en chômage, alors que la moyenne entre 1920 et 1929 est supérieure à 12 p. 100. Cette augmentation considérable, ce million permanent de chômeurs, voilà bien encore un signe évident du marasme de l'économie britannique.

De plus, les statistiques montrent que ce sont les industries de base, celles travaillant en grande partie pour l'exportation, qui subissent le chômage le plus lourd.

Ainsi se trouve encore prouvé que, « quelles que soient les raisons, une constatation primordiale s'impose, c'est que toutes les industries compromises sont des industries d'exportation et justement celles sur lesquelles le XIX^e^ siècle britannique avait fondé sa prospérité » (3).

Enfin, constatation plus pénible encore, au même moment le chômage est totalement inconnu des autres pays, dont plusieurs doivent, au contraire, faire appel aux travailleurs étrangers.

Des exportations inférieures d'au moins 20 p. 100 à cel-

---

(3) A. Siegfried, *op. cit.*, p. 27.

les d'avant-guerre alors que dans les autres pays elles ont largement dépassé le niveau de 1913, un minimum constant d'un million de chômeurs tandis qu'à l'étranger le chômage est inexistant, ces faits brutaux parlent d'eux-mêmes. Ils indiquent clairement qu'après la guerre, seule parmi les grands pays, la Grande-Bretagne n'avait pas su s'adapter aux conditions économiques nouvelles pour retrouver son équilibre. Ils montrent qu'en face de la prospérité générale il y avait une « crise britannique » très nette.

CHAPITRE III

LES CAUSES GENERALES DE LA CRISE BRITANNIQUE

En face de la situation que nous avons indiquée dans le chapitre précédent, l'opinion britannique a cherché des explications. Mais il est curieux de constater qu'elle a recherché généralement les causes de la crise dans des événements extérieurs à la Grande-Bretagne et dans lesquels cette dernière n'était pour rien. Elle accusait notamment l'appauvrissement des pays belligérants et le désordre monétaire mondial.

En réalité, il y a bien des causes extérieures au déclin de la situation britannique, mais elles sont loin d'être les seules. D'autres, plus réelles, doivent être recherchées en Angleterre même.

La cause extérieure la plus importante, c'est le développement de la concurrence étrangère qui se manifeste depuis la fin du XIX^e^ siècle, comme nous l'avons vu. Cette concurrence s'est intensifiée encore après la guerre, contribuant au changement profond des conditions économiques. Cela, la Grande-Bretagne n'a pas voulu en convenir — au moins pendant longtemps — et là se trouve la cause profonde de sa situation.

Après la guerre, elle a voulu croire que tout allait reprendre comme avant, sur les mêmes bases, selon les mêmes principes. Or, tout cela avait changé, tandis que la Grande-Bretagne continuait à agir comme autrefois. Le résultat le plus tangible fut qu'elle produisait trop cher pour les possibilités nouvelles de ses clients. A quoi tient cette cherté trop grande ? C'est tout le fond du problème.

I. — Le retour de la livre au pair. Son influence sur les prix.

Les prix britanniques se trouvèrent trop élevés après la guerre, non seulement en eux-mêmes par les causes spéciales d'un coût de production élevé, mais aussi parce que, quand, en 1925, seule de toutes les monnaies, la livre fut stabilisée à son pair, la Grande-Bretagne rétablit dans une période neuve un élément d'autrefois au lieu d'aller de l'avant.

Dans son rapport publié en 1931, le Comité Macmillan remarque : « L'élévation de la valeur or de la livre sterling, qui atteint son point culminant avec le retour au gold standard, au pair d'avant-guerre, augmentait nécessairement nos coûts de production exprimés en or, à moins que ces coûts fussent réduits d'une égale quantité exprimés en livres, ce qui n'a pas été le cas.

De plus, les difficultés que cela entraîna pour nos industries furent sérieusement aggravées par le fait que, peu de temps après, plusieurs de nos concurrents les plus sérieux, en particulier la France, la Belgique et l'Allemagne, subirent des changements dans la valeur-or de leur monnaie nationale précisément en sens inverse... Il est difficile ou impossible d'obtenir une mesure statistique exacte du handicap que l'appréciation du sterling et la dépréciation de certaines autres devises ont imposé à nos industriels exportateurs, mais il est certainement considérable. » [1].

En effet, la Grande-Bretagne fut le seul grand pays belligérant qui stabilisa sa monnaie au pair. Cela constitua une prime aux importations et une barrière aux exportations qui n'auraient pu être combattues que par une baisse

(1) Committee on Finance and Industry, *Report*, p. 53-54.

très nette de tous les prix britanniques, ce qui ne se produisit pas. Les prix de gros, « plus sensibles aux influences internationales », baissèrent assez nettement (25 p. 100 de 1924 à 1929), mais les prix de détail et surtout les salaires, élément essentiel du coût de production, ne baissèrent que d'une proportion insignifiante (moins de 2 p. 100 pour les salaires).

Dans ces conditions, la situation de la grande industrie exportatrice devenait intenable. Les prix de vente avaient baissé sous la nécessité de la concurrence internationale (et encore cette baisse n'avait-elle pas été suffisante), alors que les éléments du coût de production n'avaient pas varié. Ce déséquilibre était ruineux « quels que soient les efforts d'assainissement technique ou de rationalisation des industriels britanniques, il y a là une circonstance qui nécessairement stérilise le plus clair de leur action; ils luttent contre un courant que toute l'énergie du monde aurait grand peine à remonter » (2).

C'est bien l'opinion du Comité Macmillan, qui déclare : « Nous devons largement attribuer les difficultés de celles de nos industries qui dépendent principalement de l'exportation ou qui sont exposées à la concurrence des importations étrangères, au fait que les prix n'ont pas pu s'ajuster au changement de la valeur de la livre, ce qui était nécessaire comme conséquence du retour au pair d'avant-guerre. » (3).

Ainsi, les prix étaient trop élevés en Grande-Bretagne et déjà nous avons vu une des raisons de cet état de choses : les éléments du coût de production sont demeurés trop chers. Mais si ces prix étaient trop élevés, ce n'est pas seulement parce qu'ils étaient supérieurs à ceux de l'étranger, c'est parce que le retour au pair de la livre

(2) A. Siegfried, *op. cit.*, p. 40.
(3) Committee on Finance and Industry, *Report*, p. 51.

imposait à l'industrie des conditions de baisse irréalisables.

II. — Les salaires.

Les salaires sont un des éléments les plus décisifs du coût de production. Certes leur importance varie avec les industries, mais on peut affirmer que, dans les industries de base, leur action sur le prix de revient est considérable.

Dans l'étude des salaires britanniques, on observe une distinction particulière entre les salaires des industries protégées (sheltered industries) et celui des industries exposées (exposed industries). Les industries abritées ou protégées sont celles qui ne subissent pas la concurrence de l'étranger parce que leurs produits ne sont pas portés sur le marché extérieur; elles travaillent pour le marché national; ce sont, par exemple : le bâtiment, les services publics, les transports terrestres. Les industries exposées au contraire, sont soumises à la concurrence étrangère parce qu'elles travaillent pour l'exportation, ce sont la plupart des industries de base.

Cette distinction est intéressante, car les salaires ne se sont pas comportés de la même façon dans les « sheltered industries » et dans les « exposed industries ». Ils se sont maintenus bien plus hauts dans les premières que dans les secondes où leur taux fut limité en raison de la concurrence des industries étrangères sur le marché extérieur. Mais le prix des produits ou des services des industries abritées ont une action indirecte sur les industries de base, les tarifs des transports ferroviaires, par exemple, influent sur le coût de production des industries lourdes auxquelles ils acheminent leurs matières premières. Si donc les industries travaillant pour l'exportation ont réduit leurs salaires afin de diminuer leur coût de production en

face de la concurrence des autres pays, cet effort a été en partie annihilé par les salaires des autres industries, qui, en l'absence d'un élément modérateur semblable, sont demeurés élevés. C'est donc la moyenne des salaires qui importe en définitive; or, le taux moyen du salaire de 1924 à 1929 était de 70 à 75 p. 100 supérieur au taux d'avant-guerre. En prenant pour base 1913 = 100, on a en 1929 l'indice 170-175 (4).

Si l'on compare les salaires chez les concurrents étrangers et les salaires en Grande-Bretagne, on s'aperçoit que les ouvriers Allemands, Français ou Belges sont payés en moyenne deux fois moins, alors que leur rendement est au moins égal, sinon supérieur.

Il est inutile d'insister sur le désavantage considérable que subit l'industrie britannique d'un tel état de choses dans un des éléments principaux de ses coûts de production.

Cette augmentation que nous avons signalée des salaires nominaux a coïncidé avec une baisse sensible du coût de la vie. Par ce fait, le salaire réel des ouvriers s'est trouvé accru notablement. L'augmentation des salaires réels a fait croître le bien-être matériel des travailleurs britanniques, leur niveau de vie, ce fameux « standard of living », dont la Grande-Bretagne est si fière.

Elle compare orgueilleusement la condition de ses travailleurs avec celle des ouvriers des autres pays. Si on lui objecte que cela lui coûte cher, que c'est une cause grave de sa situation précaire, elle répond « qu'elle en fait une question de dignité ». Il est à remarquer que dans le pays tout le monde ou presque est d'avis qu'on ne saurait abaisser le standard of living des ouvriers. A cet égard, le rapport de la Commission Macmillan est significatif.

---

(4) Pour les statistiques détaillées par industries et régions, voir : G. Viénot, *Les difficultés de l'industrie britannique après la guerre*, p. 51 à 73, et Letouzé, *La crise des exportations anglaises*, p. 73-75.

Les membres de cette commission avouent que les salaires élevés sont probablement une cause déterminante du marasme où se débat la Grande-Bretagne, mais ils ne veulent pas se résoudre à les réduire, pour ne pas entraîner une baisse du standard of living. Il faut bien le dire, une telle réduction serait extrêmement difficile à tenter en raison de l'opposition générale qu'elle rencontrerait de la part de l'immense majorité du pays. C'est pourquoi nous pouvons lire cette phrase à la fin du Rapport Macmillan : « Même s'il était désirable de réaliser une vaste réduction générale des salaires et des gages, nous entrevoyons d'immenses difficultés pratiques, difficultés peut-être insurmontables, dans cette opération; tandis que le prix social d'une tentative qui échouerait serait incalculable.» (5).

Les Trades-Unions ont souvent répondu aux patrons qui voulaient réduire les salaires : « Rationalisez, réorganisez vos industries, augmentez la productivité, et vous n'aurez pas à réduire les salaires, car le coût de production par unité diminuera. » Cette conception est exacte; les salaires élevés ne sont pas par eux-mêmes une cause de production chère, c'est leur rapport avec la productivité de l'industrie qui importe. A cet égard, les statistiques montrent que, depuis la guerre, la productivité par ouvrier avait augmenté d'environ 10 p. 100. Mais cet accroissement de la productivité était trop faible par rapport à l'augmentation du niveau des salaires et l'étranger était malgré tout en meilleure posture. « Les salaires ne peuvent être d'une façon durable plus hauts dans un pays que dans un autre que si l'industrie de ce premier pays bénéficie d'avantages que ne possède pas l'autre : un charbon moins cher, une meilleure technique industrielle, un meilleur rendement par homme. » (6). Or, si ces conditions avaient été

(5) Committee on Finance and Industry, *Report*, p. 208.
(6) G. Viénot, *op. cit.*, p. 66.

réalisées au XIXe siècle par la Grande-Bretagne, il n'en était plus de même après la guerre. Les salaires élevés compatibles avec la situation passée n'étaient plus en harmonie avec la situation nouvelle.

Nous avons vu que la réduction des salaires était extrêmement difficile à réaliser, sinon impossible; c'est par une adaptation de l'industrie aux conditions économiques modernes, par un effort combiné des ouvriers et des patrons que le handicap des hauts salaires pouvait être tourné.

Nous voyons ainsi apparaître la nécessité d'une réorganisation industrielle pour lutter contre la crise britannique de l'après-guerre. Ce sujet occupera l'essentiel de notre travail.

III. — Les causes gouvernementales : Charges fiscales et libre-échange.

Parmi les facteurs qui ont contribué à entraîner la crise spéciale dont souffrait la Grande-Bretagne après la guerre, deux ont été souvent invoqués. Ce sont les trop lourdes charges fiscales et la politique du libre-échange. Nous les groupons sous le titre général de : Causes gouvernementales, car il est évident que les gouvernements qui se sont succédé sont bien les responsables de ces deux facteurs. Ces deux éléments importants de l'économie britannique ayant été maintes fois examinés en Grande-Bretagne comme en France, nous nous contenterons d'en donner un bref aperçu.

En ce qui concerne les impôts tout d'abord, voyons rapidement par quel accroissement des charges publiques ils se justifient.

Pendant la guerre, naturellement, les dépenses publiques augmentèrent considérablement; elles dépassèrent 2.500 millions de livres en 1918-1919. Puis, jusqu'en 1923-

1924, on assista à une baisse continue suivie d'une augmentation très nette durant les années suivantes. Ainsi, dans le temps où les prix baissaient, comme nous l'avons vu, les dépenses publiques augmentaient.

Ce phénomène paradoxal tient à deux causes principales : les intérêts d'une dette publique écrasante qu'il fallait servir et une augmentation énorme des dépenses sociales. La dette publique, qui était de 650 millions de livres en 1914, s'élevait à environ 7.771 millions en 1923 !

Nous avons déjà parlé de l'attachement des Anglais au « standard of living » élevé des travailleurs. Ce sentiment contribua à élever considérablement les dépenses publiques. En Angleterre, malgré les hauts salaires que nous avons constatés, on estime qu'il appartient à la communauté de suppléer à l'imprévoyance de la classe ouvrière et de la protéger contre les risques de la vie. C'est pourquoi le Comité Balfour pouvait dire : « A notre connaissance, aucune grande nation ne présente quelque chose approchant la même dépense publique pour sauvegarder le « standard of life » de la classe ouvrière et pour la protéger contre les conséquences et les risques divers de la vie et de l'industrie » (7). Le même comité estimait qu'en 1929, les diverses charges sociales représentaient environ une dépense de 180 millions de livres, ce qui équivaut à environ un sixième du budget national.

Parmi ces charges sociales, signalons les allocations de chômage dont l'importance a été considérée — peut-être avec quelque raison — comme une cause de la permanence du chômage en Angleterre.

Naturellement, pour faire face à de telles dépenses, il a fallu demander beaucoup aux contribuables. On sait que la période précédant la stabilisation de la livre au pair ancien a été caractérisée par un effort fiscal sans précédent demandé aux citoyens britanniques.

---

(7) Committee on Industry and Trade, *op. cit.*, p. 257.

On a créé peu d'impôts nouveaux, sauf quelques taxes locales; on s'est contenté d'accroître fortement le tarif des impôts existants, en particulier de l'income tax, élément primordial des ressources fiscales britanniques.

D'après *L'Economist*, l'impôt aurait pris en 1929 environ 16 p. 100 du revenu national au lieu de 7 p. 100 en 1913.

Un accroissement aussi lourd du poids des impôts ne pouvait avoir que des conséquences déplorables sur l'économie britannique en général et sur l'industrie en particulier par l'augmentation des prix de revient.

***

Nous avons déjà parlé à plusieurs reprises du libre-échange dans ses rapports avec la situation économique de l'Angleterre, nous nous bornerons donc à quelques considérations rapides sur ce sujet au surplus bien connu.

Nous avons vu qu'au XIX[e] siècle, pendant le développement et l'apogée de la puissance britannique dans le monde, aucun système n'avait paru meilleur que celui du libre-échange. A l'époque où la Grande-Bretagne n'avait pas de rivaux sérieux, où elle fournissait le monde entier de ses produits, il est bien évident que l'absence de tout obstacle à ses exportations comme à ses importations indispensables était la meilleure solution.

Mais bientôt les concurrents commencèrent à apparaître et bientôt aussi un vaste mouvement protectionniste se dessina dans le monde. A l'abri de leurs barrières douanières, les pays étrangers, dont la puissance industrielle grandissait, pouvaient réserver de plus en plus leur marché intérieur aux producteurs nationaux. Les importations devenant plus difficiles dans ces pays, le développement de la production nationale fut stimulé d'autant pour suppléer aux produits étrangers devenus plus difficiles à se

procurer. C'était en quelque sorte l'application du protectionnisme manufacturier tel que le concevait List.

Depuis la guerre, le mouvement mondial vers le protectionnisme s'intensifia et prit un caractère nouveau. La doctrine de l'autarchie économique fit du protectionnisme non plus seulement un moyen passager, mais un élément permanent de la vie économique et presque un but. On assista partout à un désir de plus en plus grand de se passer de l'étranger, de se suffire à soi-même en utilisant au maximum les ressources du pays.

Au milieu de ce monde formé en cellules de plus en plus isolées, la Grande-Bretagne ne se décidait pas à s'entourer elle aussi des murailles protectionnistes. En 1915, les droits Mc Kenna avaient bien été institués, mais ils ne frappaient guère que les objets de luxe. Puis, en 1921, le « Safeguarding of Industries Act » étendit les droits d'entrée à un grand nombre de produits étrangers. Mais ces droits de « sauvegarde », pourtant de 33 1/2 p. 100, ne tendaient qu'à protéger certaines industries après qu'elles aient fait la preuve de leur besoin absolu de protection. Ce n'était pas une politique générale.

Ces mesures n'étaient pas comparables à la politique farouchement protectionniste de l'étranger. Il n'existait pas en Grande-Bretagne de tarif général protecteur. Et ainsi la plupart de ses industries se trouvaient concurrencées sur le marché national lui-même par l'industrie étrangère. Cette concurrence était telle que l'amélioration du rendement industriel ne pouvait être stimulée; les débouchés se fermaient en effet même sur le marché intérieur. De plus, l'absence de protection sérieuse empêchait le développement de nouvelles industries puisque dans ce cas les produits étrangers entraient librement.

Ainsi, en 1929, à la veille de la crise générale, dans un monde à économie chaque jour plus fermée, la Grande-Bretagne, fidèle à sa politique libre-échangiste, ne se décidait pas à instituer une solide protection douanière.

CHAPITRE IV

UNE CAUSE PARTICULIERE DE LA CRISE BRITANNIQUE : L'ORGANISATION DEFECTUEUSE DE LA PRODUCTION

Nous avons dit précédemment qu'un pays ne pouvait supporter certaines charges spéciales, telles que des salaires plus élevés, que s'il avait sur ses concurrents des avantages particuliers tels qu'une meilleure technique industrielle, un outillage et un rendement supérieurs. Nous avons vu que la Grande-Bretagne ne manquait pas de charges spéciales à son économie; son organisation industrielle était-elle tellement brillante qu'elle pût lui permettre de supporter ce fardeau ? L'aperçu de la situation du pays, que nous avons donné dans le chapitre I, appelle une réponse négative. Et l'examen montre que l'organisation industrielle britannique était défectueuse.

Dès avant la guerre, l'industrie britannique était techniquement dépassée par des nations venues plus tard à l'industrialisation. Cela se comprend. Des pays comme l'Allemagne, la France, les Etats-Unis, dotaient leurs entreprises des derniers perfectionnements techniques, contemporains de leur naissance. Les industries britanniques nées un demi-siècle plus tôt ne pouvaient, malgré les transformations successives, arriver au même degré de modernité; leur installation, leur structure ancienne, constituaient, en dépit des efforts, un obstacle sérieux à l'utilisation d'un machinisme nouveau.

Depuis la guerre, la différence s'est encore accentuée, ce qui amène le Balfour Committee, dans son Final Report publié en 1929, à faire cette amère constatation : « On doit constater qu'en Grande-Bretagne la rationalisation n'a pas avancé si rapidement que dans plusieurs des principales nations concurrentes, bien que les circonstances favorisant ce mouvement aient profondément différé dans les nations en question. » (1).

Ce terme de rationalisation est appliqué au mouvement de réorganisation scientifique de l'industrie. La Conférence économique mondiale de Genève, en 1927, a défini la rationalisation, comme étant « les méthodes de technique et d'organisation destinées à assurer le minimum de gaspillage d'effort ou de matériel. Elle englobe l'organisation scientifique du travail, la standardisation du matériel et des produits, la simplification des procédés et les améliorations dans le système des transports et des ventes ». Ainsi entendue, la rationalisation indique bien la tendance caractéristique du monde industriel moderne. Si donc la commission Balfour, enquêtant sur l'état de l'industrie britannique avant la crise mondiale, constate que la rationalisation est moins avancée en Angleterre qu'à l'étranger, c'est que cette industrie était en retard.

Aux Etats-Unis, l'une des caractéristiques de l'industrie est la disposition qu'on y voit à remplacer le vieil outillage par un nouveau dès que le changement paraît avantageux. Cette attitude s'explique par l'essor industriel et la prospérité de ce pays avant la guerre et par la nécessité d'intensifier la production pendant la durée de la guerre.

En France, en Belgique, c'est la guerre qui est la cause principale des perfectionnements industriels. En effet, ces pays ont vu la majeure partie de leurs régions industrielles

---

(1) Committee on Industry and Trade, *op. cit.*, p. 179.

occupée ou détruite pendant les hostilités. La paix revenue, on s'est mis à reconstruire, à recréer la force industrielle, mais naturellement, puisque bien souvent il fallait tout refaire, on a travaillé sur des données modernes. On a tenu compte des perfectionnements techniques les plus récents, des méthodes les plus nouvelles. En Allemagne, la nécessité d'investir coûte que coûte les capitaux liquides durant l'inflation prodigieuse et la dépréciation du mark qui ont suivi les hostilités, ainsi que le désir systématique d'avoir dans le pays de belles réalisations techniques, furent des causes déterminantes de la réorganisation industrielle qui prit place depuis la guerre.

Dans ces trois pays, l'opération fut facilitée par la dépréciation de la monnaie allégeant les débiteurs industriels. De plus, en France notamment, le gouvernement finança une grande part de cette reconstruction. C'est ainsi que ces pays se trouvèrent quelques années après la guerre pourvus d'une industrie extrêmement moderne et perfectionnée aussi bien dans sa technique que dans ses méthodes d'exploitation.

La Grande-Bretagne n'a connu aucune des circonstances qui ont causé ou facilité la modernisation industrielle des pays précédents. Au lieu de la prospérité et de l'accroissement de demande que connurent les Etats-Unis après la guerre, beaucoup d'industries britanniques ont eu à subir une crise et un ralentissement de la demande, ce qui a été d'autant plus néfaste qu'elles avaient considérablement accru leur capacité productive pour faire face aux besoins de guerre.

La paix revenue, les demandes se ralentirent, car les besoins nationaux furent insuffisants pour continuer la consommation précédente. Dès que les pays ravagés par les opérations militaires eurent commencé à reconstituer leurs industries, leurs nationaux ont cessé de se fournir à l'étranger, notamment en Angleterre, qui n'avait pas

comme les Etats-Unis un marché intérieur gigantesque. Par suite, les industriels britanniques ont eu à faire face à une dépression continue, à une demande réduite, hors de proportion avec la capacité de production de leurs entreprises. Il en est résulté une absence de bénéfices généralisée et en conséquence une impossibilité de constituer des réserves financières indispensables à une réorganisation.

En ce qui concerne la situation monétaire, la Grande-Bretagne a été dans une position inverse de celle des pays concurrents. Partout sur le continent européen les changes se sont dépréciés pendant la guerre, mais partout, sauf en Angleterre, la loi a sanctionné la dépréciation de la monnaie. Cela a soulagé les industriels d'une part considérable des charges du capital. La stabilisation de la livre au pair a produit des effets exactement opposés. En effet, les extensions et modernisations effectuées dans les dernières années de la guerre et aussitôt après avaient été faites à des prix supérieurs à ceux qui ont suivi la stabilisation. Les charges du capital se sont trouvées automatiquement accrues et sont à chaque échéance un fardeau écrasant.

Le Gouvernement britannique enfin n'a pas apporté à l'industrie une aide financière comparable à celle que l'on a vue en France par exemple.

Ainsi, nous constatons que la situation financière des industries britanniques est très faible et inférieure à celle des autres nations concurrentes. Cette faiblesse financière agit naturellement sur l'état d'esprit des industriels. Nous verrons que leur conservatisme exagéré n'était pas propice à des transformations sérieuses. Mais, à cette époque, eussent-ils été moins routiniers, le fait que les opérations militaires n'avaient pas détruit, comme ailleurs, les usines et centres industriels, la faiblesse de leurs ressources financières rendaient la modernisation plus difficile. Ils ne

pouvaient assumer de risques, entreprendre des améliorations, parce qu'il leur était impossible de supporter une perte momentanée, même pour obtenir un gain postérieur. Ils étaient donc dans des conditions moins favorables que leurs concurrents pour aller de l'avant et lutter victorieusement. C'est pourquoi le Comité Balfour pouvait dire : « Nous regardons le problème de la réorganisation et du rééquipement d'industries telles que le fer et l'acier, la houille et le coke comme étant en fait un des plus sérieux de ceux qui restent à résoudre. » (2).

Si l'on examine de plus près diverses industries d'exportation, notamment d'après les rapports des commissions chargées d'enquêter sur leur état, on constate que le matériel est très nettement inférieur à celui des autres pays.

Dans l'industrie du fer de l'acier, par exemple, l'Angleterre, qui depuis longtemps était équipée, a évidemment bien plus de difficultés à avoir du matériel très récent qu'un pays nouvellement industrialisé. Il lui faut d'abord supprimer l'outillage existant, modifier les locaux industriels avant d'acquérir les machines modernes, alors que les nouveaux venus ou ceux dont les usines ont été détruites par la guerre sont mieux placés pour avoir un matériel pourvu des derniers perfectionnements techniques.

Il faut remarquer du reste qu'en Angleterre les industries nouvelles ou nouvellement implantées sont parfaitement équipées, car dès le début elles se sont organisées sur des bases modernes. Ce sont les vieilles industries, celles dont la naissance remonte au XIX^{e} ou même au XVIII^{e} siècle qui demeurent sur les bases archaïques de leur éclosion. Mais, comme ce sont des industries de base, leur coût de production élevé rejaillit sur les industries

(2) *Final Report*, p. 185.

modernes bien organisées et qui seraient susceptibles de produire bon marché.

Dans beaucoup d'industries, on est surpris de voir certaines machines ou certains procédés, tellement ils semblent d'un autre âge. Il est stupéfiant de constater que 26 p. 100 du charbon seulement est abattu mécaniquement alors que la proportion est de 85 p. 100 en Allemagne. De même en Grande-Bretagne il n'y a que 25 p. 100 du charbon qui soit lavé mécaniquement alors qu'en France la proportion atteint 85 p. 100.

Cet outillage démodé aboutit naturellement à un rendement inférieur, c'est ainsi que le Comité Balfour estime que la production moyenne d'un haut fourneau en Grande-Bretagne était de 41.000 tonnes par an, au lieu de 96.000 tonnes en Allemagne et 138.000 tonnes aux Etats-Unis.

Il n'est pas étonnant dans ces conditions que le rendement soit moins fort que dans les autres pays et que le coût de production soit très élevé.

Mais ce n'est pas seulement l'ancienneté de l'outillage qui cause le coût de production élevé, c'est aussi la capacité trop grande de production. Nous avons vu que cette capacité avait été augmentée pendant la guerre et qu'elle s'était trouvée trop considérable pour les besoins du temps de paix. Certaines usines travaillent encore à plein rendement, avec leur vieux machinisme, mais elles sont l'exception. Certaines ne travaillent presque plus. Il se produit un éparpillement des forces productives invraisemblable et les frais généraux sont écrasants quand une partie seulement du pouvoir de production est utilisée. C'est ainsi que, dans l'ensemble, l'industrie charbonnière était capable d'extraire 50 p. 100 de charbon de plus qu'elle n'en pouvait vendre à un prix rémunérateur. Les constructions nouvelles n'utilisaient que la moitié de leur capacité de production et il a été établi que le Lancashire

ne pourrait jamais employer plus des trois quarts de son équipement. On trouve des situations identiques pour toutes les industries de base.

Ce mauvais rendement, et ce gaspillage mettaient l'industrie britannique dans une situation critique. Il était indispensable de remplacer le vieil outillage par un matériel moderne et aussi de réduire la capacité générale de production en supprimant les entreprises qui ne pouvaient vivre et les machines inutilisées.

Mais, pour lutter avec succès contre la concurrence étrangère, il ne suffit pas d'avoir un outillage moderne, il faut l'employer suivant des méthodes neuves. Il faut suivre les façons de produire nouvelles. Parmi celles-ci, la standardisation des produits est une des plus caractéristiques de l'industrie d'après guerre.

« Les grandes économies qui peuvent être réalisées par une convention judicieuse dans une industrie pour fixer des types « standard » de forme, de taille, de modèle, ou d'autres caractéristiques, et la réduction du gaspillage par l'élimination des types superflus sont si évidents et importants qu'il est clair que de nouveaux progrès dans ce sens peuvent entraîner, s'ils sont bien conduits, une réduction appréciable du coût de production. » (3).

Il est certain que les possibilités et les avantages de la standardisation varient d'une industrie à l'autre, c'est pourquoi cette réforme doit être faite avec une extrême prudence et un soin minutieux. Choisir les types les plus avantageux, les plus attirants, les plus utiles, satisfaisant au mieux le goût de la clientèle, et éliminer les autres, cela nécessite du tact et une connaissance approfondie des goûts du public. Cela nécessite des études, des recherches qui étaient à peu près inexistantes à cette époque.

---

(3) Committee on Industry and Trade, *Final Report*, p. 194.

L'industrie britannique était en effet loin derrière les autres au point de vue standardisation. Une des raisons peut être cherchée dans l'esprit routinier qui anime à la fois les industriels et les clients, attachés à ce qui est établi depuis longtemps. Mais, si cet état d'esprit des acheteurs britanniques rend la standardisation moins urgente sur le marché intérieur, les clients étrangers, eux, ont modernisé leurs goûts en quelque sorte. Il est donc indispensable que l'industrie britannique suive le mouvement général. Le Comité Balfour notamment déclare sans ambages que, dans cette voie, la Grande-Bretagne avait de sérieux progrès à faire.

Enfin, il est bien connu que la production sur une vaste échelle a été adoptée par la plupart des pays, en raison de l'abaissement du prix de revient qui en découle. Or, là encore, on voit en Grande-Bretagne un retard particulièrement frappant.

Il existe, en effet, dans les diverses branches de l'industrie, une quantité incroyable de petites entreprises isolées les unes des autres.

Dans l'industrie charbonnière, cet état de choses est très net, il tient surtout au régime de la propriété des mines. En Angleterre, en effet, le propriétaire de la surface est aussi propriétaire du fond; il en résulte un morcellement infini des mines. Le système de la concession généralement employé dans les autres pays évite cet inconvénient. Le Report of the Royal Commission on the Coal Industry publié en 1925 indique qu'à cette époque il y avait 1.417 entreprises charbonnières en Grande-Bretagne; or, 69 seulement pouvaient extraire 1 million de tonnes, alors qu'aux Etats-Unis la moyenne de production par mine atteint ce chiffre. Il suffisait de 715 entreprises employant plus de 100 personnes pour extraire 98 p. 100 du charbon; 2 p. 100 de la houille étaient produits par 865 entreprises employant moins de 100 per-

sonnes chacune. Ces chiffres suffisent à montrer le morcellement infini des entreprises charbonnières; c'était vraiment une poussière d'exploitations. Dans le même temps, on ne comptait en France que 140 compagnies.

Dans l'industrie du coton, on trouve 400 entreprises de finissage et plus de 900 tissages. Au Japon, 4 compagnies contrôlent 80 p. 100 de l'industrie cotonnière.

Dans l'industrie sidérurgique, en 1928, les 12 plus grandes entreprises ne produisaient que 47 p. 100 de la fonte.

On comprend que cette multitude d'exploitations industrielles ne puissent subsister individuellement. Elles n'ont pas les moyens de changer leur outillage démodé et ne peuvent bénéficier des avantages de la production en grand. Les banques ne manquent pas qui pourraient prêter à ces entreprises; l'organisation du crédit est dans l'ensemble satisfaisante. Mais le peu de garanties qu'offrent ces petites exploitations qui périclitent depuis longtemps leur rend extrêmement difficile se se procurer du crédit à long terme. Depuis la réorganisation bancaire (4), les « big five » ou cinq banques principales sont plus difficiles que les petites banques locales d'autrefois pour prêter aux industriels sans importance.

Ainsi, le retard de l'industrie britannique s'explique par la faiblesse de la multitude d'entreprises minuscules. Pour moderniser l'outillage, il faut de l'argent; on ne leur en donnera que si elles sont fortes. En s'unissant elles présenteraient des garanties suffisantes. On ne pourrait réduire la capacité productive qu'en diminuant le nombre

(4) Après la guerre, une concentration des banques tout à fait remarquable a été opérée sous l'impulsion du Gouvernement. Un très grand nombre de banques d'importance variable, dont beaucoup n'avaient qu'une influence locale, ont été amalgamées ou fondues en cinq sociétés très puissantes qu'on appelle les « Big Five ». Certaines banques secondaires ont subsisté, mais l'immense majorité du crédit est distribuée par cinq établissements qui ont des ramifications partout. Ce sont : The Barclay Bank, Lloyds Bank, Midland Bank, National and Provincial Bank, et Westminster Bank.

des entreprises et en instituant une convention réglementant la production. La standardisation et la simplification des types de produits que nous avons montrées indispensables supposent pour être réalisées une entente entre les divers industriels de chaque branche. Les recherches scientifiques nécessaires à l'amélioration des produits, la formation technique des industriels, ne pourront être organisées que par une action commune. Les avantages de la production en grand ne seront obtenus que par des combinaisons, des intégrations, des associations d'entreprises qui rendront possible la naissance de grandes exploitations, bien organisées, seules capables d'éviter le gaspillage et de produire d'une façon satisfaisante.

Nous arrivons donc à cette conclusion que les défauts considérables que nous avons trouvés dans l'industrie britannique ne pourront être supprimés que si les industriels s'entendent entre eux. Rien ne saurait être modifié et amélioré dans l'organisation industrielle britannique si une collaboration active ne s'établit pas entre les chefs d'entreprises.

Evidemment, la réalisation de telles combinaisons, de telles ententes, si elle aboutit à une production plus économique, suppose pour être effectuée des dépenses considérables. Il faut, en effet, que les différentes usines soient comparables, et cela oblige à des modifications profondes d'outillage, de personnel, de méthodes; il est même nécessaire parfois de déplacer certaines entreprises. Les frais, on le voit, peuvent être énormes.

On a observé toutefois qu'il était plus économique de supprimer les outillages ou les entreprises démodés ou improductifs que de continuer l'exploitation de ces manufactures défectueuses. Par la concurrence, elles réagissent sur les meilleures et tendent à les déprimer. Il est donc parfois essentiel de « couper le bois mort pour permettre une prospérité nouvelle et la reprise des branches

les plus vigoureuses » (5). Pour cela, les ententes, les unions, sont les moyens les meilleurs et les meilleur marché.

Ce dont l'industrie britannique avait besoin, c'était de s'adapter aux nouvelles conditions économiques, qui, nous l'avons vu, avaient complètement changé après la guerre. Ce pouvoir d'adaptation, c'est ce que le Comité Balfour appelle la « mobilité industrielle ». « Cela n'implique pas un changement incessant ou sans but..., mais le pouvoir de réagir spontanément selon les changements des conditions économiques et le pouvoir de modifier et de réorganiser l'industrie en face de tels changements..., toute diminution de ces pouvoirs signifie une rigidité et une ossification croissantes de la structure économique. » (6).

Or, deux facteurs principaux gênaient cette « mobilité industrielle » en Grande-Bretagne : les rivalités entre métiers, ce qu'on appelle dans ce pays « les coutumes de démarcation », et ce fond traditionaliste du caractère anglais que nous avons maintes fois signalé et qui conduit au défaut d'initiative et au manque de disposition pour faire face aux changements et aux risques.

Nous dirons quelques mots de ces « lignes de démarcation » entre métiers, car c'est un fait très particulier entraîné par la spécialisation extraordinaire dont souffre l'industrie britannique. Cela a causé naturellement une division du travail extrêmement poussée. Or, en Angleterre, les frontières qui séparent des occupations voisines ont été en bien des cas élevées par des traditions et des règles professionnelles qui empêchent ceux qui exercent une certaine branche d'activité de dépasser en aucune manière les limites coutumières de cette activité. C'est là

---

(5) Committee on Industry and Trade, *Final Report*, p. 179.
(6) Id., *ibid.*, p. 238.

une cause de coût de production élevé et d'affaiblissement du pouvoir de concurrence qu'on ne saurait négliger.

Des conflits s'élèvent fréquemment entre divers syndicats, en particulier dans les constructions navales sur le « droit » qu'ont les ouvriers d'une certaine spécialité de faire tel ou tel travail. Un exemple entre mille est donné par la Commission on Industry and Trade (7). Il s'agissait d'installer des frigorifiques sur un navire en construction. Bien qu'il y eût à ce moment pénurie de menuisiers, il fut impossible d'obtenir du syndicat que le travail fût fait par des charpentiers navals, parfaitement capables de le faire et le lancement du navire subit de ce fait un retard important.

Cet attachement à des habitudes anciennes et nuisibles se retrouve également chez l'industriel et l'on peut dire en définitive que c'est dans le caractère, dans l'état d'esprit britannique que l'on doit chercher la cause profonde de l'organisation défectueuse de l'industrie.

« A l'heure actuelle, concluait la Commission Balfour (8), un des plus sérieux obstacles au progrès est le manque de sympathie qu'on rencontre chez les personnes titulaires de responsabilités dans les entreprises industrielles ou commerciales pour les nouvelles idées ou propositions qui impliquent un changement radical des méthodes coutumières ou une nouvelle orientation dans la manière d'envisager les choses. » Le patronat britannique dans son ensemble était, en effet, encore imbu des idées qui avaient assuré sa force au XIX^e^ siècle et la toute-puissance de son pays à cette époque l'avait tellement persuadé de la supériorité de la race anglaise qu'il ne voulait rien abdiquer de ses principes.

Or, comme le remarque le Professeur A.-F. Lucas, de la

---

(7) *Op. cit.*, p. 241.

(8) Committee on Industry and Trade, *Final Report*, p. 245.

Clark University, les doctrines économiques d'une époque sont le reflet de l'expérience malheureuse des générations passées. Le mercantilisme avait laissé l'horreur de la réglementation et du monopole. C'est pourquoi la politique économique du XIX^e^ siècle en Grande-Bretagne était « une foi profonde dans le système de la libre-concurrence d'une part et une confiance implicite dans la supériorité de l'effort individuel d'autre part » (9).

C'étaient bien là les bases de l'économie britannique du siècle passé. La doctrine libérale classique trouvait là son application la plus intégrale. Smith, Ricardo, Malthus, prônaient les bienfaits de la libre-concurrence et toute cette doctrine peut être résumée dans cette phrase de Stuart Mill : « Toute restriction de la concurrence est un mal et toute extension, même si elle affecte douloureusement pour un temps une classe de travailleurs, finit toujours par être un bien. » A cette époque, la nécessité de produire toujours davantage forçait les industriels à assayer de nouvelles méthodes, et cela sous contrôle extérieur, avec le souci exclusif de surpasser le concurrent. Les adoptions de procédés disparates, jalousement gardés par ceux qui les employaient, empêchaient toute standardisation.

Le laissez-faire comme la libre-concurrence étaient les principes unanimement admis et efficaces à une époque où il fallait satisfaire les demandes du monde entier. Aucune entrave ne devait venir gêner le développement de la production. On comprend que cet état de choses soit favorable à une croyance inébranlable dans la nécessité de l'individualisme.

Tout cela était bon à l'époque où la Grande-Bretagne exerçait sa toute-puissance économique sur le monde.

---

(9) A.-F. Lucas, *Industrial Reconstruction and the Control of competition*, p. 5.

Sans concurrents étrangers, en face d'un marché immense qu'elle était à peu près seule à approvisionner, le libre-échange pour politique extérieure, le « laissez-faire » à l'intérieur, étaient les solutions désirables.

Mais, nous l'avons vu, cette prospérité magnifique contribua à donner au peuple britannique un optimisme sans bornes. Lorsque avec l'éclosion de concurrents sérieux le danger apparut, il le méprisa. Fier de sa supériorité, il entendit continuer à appliquer les méthodes qui avaient fait sa fortune, au lieu d'évoluer avec les conditions économiques. Alors qu'à l'étranger les ententes entre producteurs se multipliaient, l'individualisme restait la base de l'économie anglaise. L'indépendance de l'industrie britannique était pour lui quelque chose de sacré. La libre-concurrence était la règle immuable. Hélas ! cette concurrence, profitable naguère, était devenue désastreuse et déjà quelques clairvoyants demandaient des mesures pour limiter cette concurrence ruineuse, « this cut throat competition ».

L'individualisme farouche, voilà le mal profond qui empêchait toute adaptation aux exigences économiques nouvelles, puisque partout dans le monde l'heure de la collaboration était venue.

Ainsi, accroché désespérément à ses principes surannés, l'industriel britannique, comme l'ouvrier dans sa sphère particulière, ne pouvait s'adapter aux temps nouveaux, aux progrès modernes. Il ne se décidait pas à prendre les initiatives indispensables, à changer délibérément sa manière de voir périmée.

Une réorganisation de l'industrie était indispensable; pour la réaliser, il fallait commencer par collaborer, cela supposait le renoncement aux principes anciens. Sans cette volonté d'adaptation, sans ce changement de mentalité, rien ne pouvait être fait.

Le seul vrai remède était une plus grande largeur de

vues aussi bien chez les industriels que chez les chefs des Trade-Unions. Il fallait, d'abord, une volonté générale de changer de méthodes, un désir sincère et *actif* d'abandonner les principes périmés. Cette disposition psychologique acquise, la collaboration pouvait remplacer l'individualisme et les réformes techniques, alors, mais alors seulement, devenaient possibles.

CHAPITRE V

VUE D'ENSEMBLE DE LA CRISE BRITANNIQUE ET DE SES SOLUTIONS POSSIBLES

Nous avons ainsi examiné brièvement la situation précaire de la Grande-Bretagne à la veille de la crise mondiale de 1930 et les causes principales de cette situation.

Dès le début du XX^e^ siècle, ce pays n'avait plus dans le monde la suprématie économique qu'il avait connue au siècle précédent. Il avait perdu son monopole industriel de fait avec la naissance de redoutables rivaux qui, dans certaines branches de l'industrie, le surpassaient déjà.

Mais après la guerre la situation apparaît plus critique encore. Alors que la plupart des grands pays industriels reprenaient rapidement leurs forces et connaissaient une ère de prospérité qui devait durer jusqu'en 1930, seule la Grande-Bretagne subissait un crise permanente. Elle n'arrivait même pas à retrouver son niveau d'avant guerre. Ses exportations ne pouvaient dépasser 82 p. 100 de celles de 1913, alors que tous ses concurrents voyaient les leurs dépasser leurs chiffres d'autefois. Dans le même temps, ses importations, déjà considérables, augmentaient, accroissant ainsi le déséquilibre.

Depuis 1920, le nombre des chômeurs ne peut jamais s'abaisser au-dessous de 1 million, alors que les pays européens manquent de bras.

Cette crise spéciale ne pouvait donc être expliquée que

par des causes spéciales qu'il fallait rechercher dans le pays même.

Nous avons vu que la cause générale de la situation défavorable était un prix de vente, donc un prix de revient, trop élevé. Cela, c'était le résultat brutal, apparent; les racines du mal se trouvaient dans les raisons de ce coût de production trop élevé.

Raison monétaire d'abord; la stabilisation de la livre au pair ancien, alors que toutes les monnaies des pays européens concurrents avaient été dévaluées. A lui seul ce facteur était gros de conséquences : malgré tous leurs efforts, les producteurs se trouvaient forcément en état d'infériorité sur les marchés extérieurs. La livre étant chère, il eût fallu que les prix fussent beaucoup plus bas que ceux de l'étranger pour que celui-ci ait intérêt à acheter des produits britanniques.

Or, loin d'être inférieurs, les prix britanniques étaient supérieurs à ceux de l'étranger, car les éléments du coût de production étaient plus élevés. Les salaires étaient parfois le double de ceux payés dans tous les autres pays, et cela bien que dans les industries d'exportation le producteur s'efforçât de réduire ses prix. Il était ainsi dans une situation intenable : obligé de réduire ses prix de vente pour ne pas être trop surpassé par l'étranger et obligé d'augmenter les salaires de ses ouvriers pour les raisons que nous avons vues.

En même temps, l'augmentation des charges publiques, en particulier des dépenses sociales, obligeait le gouvernement à accroître les impôts. Et les charges fiscales accrues venaient encore augmenter le coût de production déjà trop élevé.

La politique économique du pays, bien loin d'aider l'industriel, lui était préjudiciable. On s'en tenait toujours au libre-échange au lieu de protéger, comme partout ailleurs, le marché et l'industrie nationale.

Enfin, l'organisation industrielle était tout à fait défectueuse : un outillage démodé d'une façon générale; des frais généraux trop élevés du fait d'une trop grande capacité de production inutilisée et inutilisable; un manque flagrant de méthodes modernes telles que la standardisation; une production éparpillée entre une foule de petites entreprises isolées, incapables de réaliser la production en grand nécessaire pour lutter contre la concurrence étrangère. Toute cette organisation défectueuse résultant d'un attachement farouche à des principes périmés, et notamment à un individualisme extrême.

Si nous passons en revue toutes ces causes de prix trop élevés, donc de situation alarmante, nous constatons qu'elles sont toutes dérivées d'une même cause générale : le défaut d'adaptation aux conditions économiques nouvelles. En définitive, c'est parce que le peuple britannique a voulu rester ce qu'il était qu'il a vu sa situation s'affaiblir.

Nous avons vu longuement que ce défaut d'adaptation est venu de la situation privilégiée de la Grande-Bretagne au XIX^e^ siècle. De là est né ce prodigieux orgueil national, cette croyance à la supériorité de la race britannique qui a maintenu le peuple anglais dans les principes qui avaient fait sa puissance à une époque où les données du problème étaient différentes.

Et cet orgueil, cette croyance à sa supériorité, se montra dans les remèdes qui ont été présentés pour pallier à cette situation précaire : la plupart du temps, c'est l'étranger qui a tort, c'est lui la cause de la crise britannique. L'ensemble des pays étrangers agit ou pense d'une façon opposée à la Grande-Bretagne ? C'est cet ensemble de pays qui a tort, c'est lui qui doit se réformer.

Qu'on ne croie pas que nous exagérions. Quand les diverses commissions d'enquête entendaient des témoins qui se plaignaient que la livre ait été stabilisée au pair ancien,

elles répondaient dans leurs rapports que seule l'Angleterre a bien fait, les dévaluations étrangères ont été « criminelles ». Si l'on insiste et qu'on fait remarquer que cette appréciation de la livre entraîne des prix trop hauts, les commissions répondent que ce sont les prix étrangers qui sont trop bas et qu'il faut entreprendre une action internationale pour les faire monter ! Nous n'inventons rien; cette solution est préconisée par la Commission Macmillan, et même les membres qui n'ont pas voulu signer le rapport conseillent ce remède (1).

Pour les salaires, l'opinion unanime, entretenue par la presse, est que les autres pays font de la concurrence déloyale (unfair competition) en donnant des salaires si bas à leurs ouvriers. Ce n'est donc pas aux industriels britanniques de baisser leurs salaires, mais aux étrangers à élever les leurs.

Cependant, quand la crise mondiale est venue accroître encore le marasme dans lequel se débattait l'industrie britannique, beaucoup de gens se sont émus, beaucoup de remèdes ont été proposés.

La livre, le 25 septembre 1931, a été détachée de l'or; cela, remarquons-le, n'a pas été une mesure volontaire, mais imposée par les circonstances. Quoi qu'il en soit, voilà une cause de l'élévation des prix qui a disparu. Depuis, des dévaluations nouvelles dans les pays étrangers ont peut-être amoindri l'effet de cette mesure. Il n'en est pas moins vrai qu'une des causes de la crise spéciale à la Grande-Bretagne a été supprimée.

Depuis 1929, des lois sont intervenues pour réduire les impôts ou tout au moins pour exonérer en partie les industriels des charges fiscales.

Depuis février 1932, une réforme capitale, demandée depuis longtemps par les industriels, a été accomplie :

(1) Committee on Finance and Industry, *Report*, p. 120, 133, 216.

l'abandon du libre-échange. L'Angleterre a maintenant un tarif douanier; elle est protectionniste. L'industrie, à l'abri de ce tarif protecteur, peut entreprendre sa réorganisation. C'est du reste la condition qui a été mise à certaines applications du tarif : les droits sur les produits sidérurgiques étrangers n'ont été institués qu'à condition que l'industrie du fer et de l'acier procédât à sa réorganisation.

Les salaires sont toujours élevés, mais nous avons vu que l'opinion britannique tout entière était opposée à leur abaissement. « Il serait injuste d'abaisser le standard of living des ouvriers. »

Alors, pour remédier à cette cause de coût de production élevé, une solution se présente : accroître le rendement, augmenter la productivité; la part de salaire incorporée dans le prix de production diminuera ainsi.

Cette solution remédie également à la cause de crise que nous avons examinée en dernier lieu : la mauvaise organisation de l'industrie britannique.

Nous avons vu que cette organisation défectueuse dépendait de l'état d'esprit conservateur et routinier des industriels et des ouvriers. Pour qu'on puisse réorganiser l'industrie, il faut que les industriels collaborent dans chaque industrie, qu'ils s'entendent pour accroître leurs forces, pour suivre des règles de conduite communes, pour qu'ils reconstruisent en un mot l'organisation démodée. Cela nécessite un changement de mentalité, l'abandon de l'individualisme foncier qui est le fond de leur caractère.

Pour que cette réorganisation soit possible, « il faut d'abord qu'il y ait une *volonté* agissante de réorganiser, fondée sur la vue précise des conditions et des besoins changeants de la situation économique nationale et internationale; en second lieu, il faut le *pouvoir* de réorganiser, fondé sur les moyens convenables d'accéder aux

ressources financières et techniques, nécessaires pour l'équipement matériel » (2).

Pour rendre à la Grande-Bretagne sa place dans le monde économique, il était indispensable que son industrie subît une complète réorganisation; cela, pour les membres du Comité Balfour, « est si vital que, si elle est négligée, aucune mesure, aussi utile qu'elle soit en elle-même, ne peut être d'aucune utilité ».

Or, depuis 1929, un mouvement très net de réorganisation s'est dessiné en Grande-Bretagne. L'Etat a parfois aidé ou suppléé la volonté individuelle insuffisante, mais, dans l'ensemble, l'initiative privée est prépondérante. « Le mouvement a ses racines dans la ruine menaçante de toute la structure économique de la Grande-Bretagne. Il a été fondé sur l'abandon, non seulement de la technique traditionnelle de l'industrie, mais aussi des principes mêmes sur lesquels la suprématie de l'industrie britannique était fondée. » (3).

C'est ce mouvement de réorganisation industrielle que nous nous proposons d'étudier dans la suite de ce travail.

---

(2) Committee on Industry and Trade, *op. cit.*, p. 297.
(3) A. F. Lucas, *Industrial Reconstruction*, p. 3.

DEUXIÈME PARTIE

LES PLANS GÉNÉRAUX PROPOSÉS

Nous verrons que, contrairement à ce qu'on aurait pu penser, la réorganisation de l'industrie britannique n'a pas suivi des lignes directrices générales, n'a pas été dominée par quelques principes communs généraux. Au lieu de l'homogénéité qu'on aurait pu attendre, on se trouve en présence de réformes fragmentaires décousues, sans lien entre elles. Le gouvernement, qui pourtant a pris un intérêt parfois très actif dans ce mouvement de reconstruction, n'a pas conçu en effet, de plan d'ensemble pouvant servir de canevas aux réformes nécessaires.

Cependant, des plans généraux ont été élaborés par des personnalités marquantes ou des comités d'études après un examen sérieux de la question. On ne s'en est point inspiré pour donner des directives générales, une orientation commune, qui, pourtant, auraient été fort profitables.

Néanmoins, il nous paraît intéressant d'étudier les propositions les plus importantes, certaines d'entre elles pouvant être un jour adoptées.

CHAPITRE PREMIER

LES RECOMMANDATIONS DU COMITE BALFOUR

En conclusion de son Final Report, the Committee on Industry and Trade, nommé par le gouvernement pour étudier la situation de l'industrie et du commerce et pour proposer des « recommandations » visant à améliorer cette situation, indique sur quelles bases doit être réalisée la réorganisation industrielle.

Après avoir montré que la première condition à remplir pour mettre l'industrie britannique en mesure de soutenir la concurrence étrangère était de soumettre son organisation et son équipement à une réforme complète, le Comité indique comment il conçoit cette réforme [1]. Il faudra remplacer une grande partie de l'outillage et élargir la taille de l'entreprise industrielle. Cela sera réalisé soit par le développement propre de l'entreprise, soit par le groupement d'entreprises selon les diverses formes d'ententes et d'associations. Ce premier stade achevé on s'appliquera à réaliser la production en grand, à éliminer le gaspillage, à intensifier la standardisation et la simplification des produits et des méthodes. Ces dernières réformes devront être conduites avec tact et intelligence afin de conserver la qualité et la variété indispensables.

Il faudra également, pour donner à ces réformes toute leur efficacité, que l'industriel modifie son état d'esprit et s'adapte mieux aux idées nouvelles. Pour arriver à ce

(1) Committee on Industry and Trade, *Final Report*, p. 297-302.

but, il importe de perfectionner son instruction technique, de la moderniser et de l'étendre.

Mais pour que ces réformes soient possibles, il est nécessaire d'avoir un certain capital. Or, ce capital existe en Grande-Bretagne, mais l'industrie ne fournissant pas une sécurité suffisante, il se refuse à la financer. Pour sortir de ce cercle vicieux, le Comité estime que c'est à l'industrie de faire le premier pas en commençant à se réorganiser.

Chaque industrie évidemment prendra des mesures appropriées qui pourront différer, mais il y a entre elles des points communs qui devront être réformés de la même manière. « Il faut absolument donner confiance au capital, et pour cela des mesures de reconstruction financière, des réductions de capital et des amalgamations avec d'autres entreprises afin d'augmenter la taille de l'unité productive sont les moyens essentiels qu'il faudra employer, aussi pénibles que certains puissent être. Si l'on prend ces premières mesures avec courage et jugement, chaque mesure suivante deviendra progressivement plus facile jusqu'à ce qu'un nouveau courant fertilisant de capital frais recommence à couler dans l'industrie et résolve le problème de sa réorganisation ou tout au moins en simplifie la solution. »

Enfin, il importe qu'une coopération plus étroite entre employeur et employé soit établie et que soient abolies ces « coutumes de démarcation » qui empêchent l'ouvrier de donner toute la mesure de ses possibilités.

Telles sont les lignes essentielles que devra suivre la réorganisation industrielle d'après le Comité Balfour. Certains membres de ce comité cependant, de tendance apparemment socialiste, ont ajouté au rapport leurs propres suggestions, que nous croyons bon d'indiquer ici [2].

---

(2) Committee on Industry and Trade, *Final Report*, p. 303-314.

Les conditions économiques ayant complètement changé, il importe que la Grande-Bretagne s'y adapte. « Les clefs de l'ordre nouveau ne sont pas la concurrence, l'acquisition individuelle ou la recherche autonome, mais la coordination, la science et le service. Nous sommes convaincus que dans la mesure, mais seulement dans la mesure où notre pays acceptera ces idées fondamentales comme lignes directrices de sa reconstruction, il reprendra la tête dans la famille des nations. »

La réorganisation devra donc être inspirée et dominée par ces deux principes : l'action et le contrôle en coopération. Ces membres du Comité recommandent une généralisation et une extension du contrôle de l'Etat sur beaucoup d'industries qui en sont jusqu'ici exclues.

La coordination entre entreprises devra être accentuée afin que les recherches scientifiques soient largement utilisées, les employeurs mieux éduqués, et les ventes centralisées.

Il importe avant tout que la réorganisation soit cohérente et générale, les industries doivent être organisées en tant qu'industries et non pas en tant qu'entreprises séparées. Pour arriver à ce résultat, à cette homogénéité, l'action de l'Etat est indispensable; si on laisse l'industrie se réorganiser elle-même, l'individualisme empêchera toute réforme rapide et générale. L'Etat doit diriger la reconstruction selon un plan cohérent et coordonné.

Pour pouvoir remplir cette tâche, l'Etat devra créer deux organismes nouveaux : un Conseil National Economique en rapports étroits avec le gouvernement, qui tracera les lignes générales de la réorganisation, et ensuite, avec l'aide des intéressés, les plans de reconstruction de chaque industrie. Et deuxièmement une Commission de la main-d'œuvre et du développement national qui donnera des avis techniques et contrôlera la réorganisation au nom de l'intérêt public.

Pour que l'Etat puisse tenir ce rôle, la nationalisation de certains éléments de production est indispensable : les mines, la terre, les transports, l'électricité et la Banque d'Angleterre.

Ces deux groupes de recommandations constituent réellement des vues d'ensemble de la question. Le problème est considéré de front, dans sa généralité, sans rigidité. Il paraît étonnant que le gouvernement, qui avait institué ce Comité, ne se soit pas inspiré de ses conclusions. Les deux groupes de conclusions sont d'accord sur un point, à savoir : la nécessité d'un plan directeur, de lignes générales de conduite. Il semble que le pouvoir central aurait pu utiliser, en les combinant, une partie au moins des suggestions présentées pour publier comme une sorte de schéma, de canevas et prendre la direction générale du mouvement de reconstruction. De cette façon, il aurait pu être plus homogène, et cela aurait entraîné vraisemblablement une amélioration générale plus rapide et plus sensible que les mesures dispersées que nous étudierons.

CHAPITRE II

LE « NEW DEAL » DE M. LLOYD GEORGE

C'est à la fin de 1934 que le vieux lutteur David Lloyd George, retiré, semblait-t-il, de l'arène politique, annonça qu'il préparait « un plan de reconstruction nationale ». Dès janvier 1935, dans un discours attendu avec curiosité, il indiquait quelles étaient les lignes principales de ce plan qu'il avait élaboré depuis l'automne avec l'aide d'un grand nombre de techniciens ou de conseillers, venant de toutes les branches de l'activité nationale et « faisant tous autorité dans leurs sphères respectives » (1).

Depuis des années, il était inquiet de la situation économique de son pays, et en particulier du chômage considérable qui y sévissait. Il cherchait un remède à cet état de choses. Comme il le dit dans l'avant-propos de son plan — qu'il a publié en 1935 sous le titre *Organizing Prosperity* — il était évident que « la machinerie actuelle, tant administrative qu'industrielle, n'était plus adaptée pour assurer aux citoyens une vie convenable ». A l'époque où il écrivait, le gouvernement avait déjà pris des mesures, mais ce n'étaient que des mesures partielles et disséminées, incapables selon lui d'atteindre le cœur du mal. Et comme il le constatait : « Le gouvernement ne semble pas travailler selon un plan clair. En réalité le Premier ministre a admis qu'il n'avait pas de plan. »

(1) Lloyd George, *Organizing Prosperity*, Avant-propos.

C'est pour remédier à ce défaut que M. Lloyd George a élaboré son plan. En raison même de sa généralité, on l'a appelé, comme l'œuvre du Président Roosevelt : le New Deal. Dans ce plan de plus de cent pages, l'auteur passe en revue toutes les branches de l'activité britannique, et indique pour chacune, en même temps que pour l'ensemble, le plan à suivre pour appliquer les remèdes indispensables qu'il préconise. Le cadre même du sujet que nous étudions ne nous permet pas d'analyser le plan en entier. Beaucoup de ses parties sortent de la question qui nous intéresse. Nous verrons donc seulement le plan directeur général, et les réformes envisagées pour l'industrie.

Dès le début, M. Lloyd George pose comme principe qu'il s'agit de « construire et non de démolir » (Building not scrapping). Le système économique de l'Angleterre a besoin d'être amélioré; il peut être modifié sans être détruit. En particulier, il est indispensable de conserver l'entreprise privée, l'énergie et l'initiative individuelles, mais il faut les contrôler et les cultiver de façon à leur faire donner une moisson fertile pour la nation. L'objet du programme proposé est de moderniser le système économique de la Grande-Bretagne « de façon à ce qu'il réponde non aux besoins d'hier, mais à ceux d'aujourd'hui et de demain » (2).

La base de la solution proposée est l'aide apportée à l'entreprise privée; l'Etat doit lui fournir la garantie de son propre crédit pour assurer un progrès sérieux. Elle doit être stimulée, assistée, dirigée et contrôlée dans l'intérêt public.

Mais, pour assurer une construction solide et efficace, « le pays doit établir une machinerie capable de prendre en main la tâche d'examiner les possibilités industrielles

(2) Lloyd George, *Organizing Prosperity*, p. 3.

et agricoles; d'établir un plan pour les employer au mieux et de fournir l'assistance financière, sur la base du crédit national, nécessaire pour réaliser les développements et les entreprises proposées. Dans le passé, les gouvernements successifs ont déjà fait cette sorte de travail d'une façon sporadique et empirique, dans des cas isolés. Nous proposons que dorénavant ils le fassent systématiquement après réflexion, en suivant des plans étudiés, et qu'un organisme administratif permanent soit créé dans ce but » (3).

Cet organisme central indispensable pour assurer une réorganisation homogène et efficace, M. Lloyd George l'appelle : « Le Conseil du Développement National. »

Il serait composé d'un petit nombre de personnes particulièrement compétentes venant de l'industrie, du commerce, de la finance, des travailleurs et des consommateurs nommées par le Gouvernement. Le Conseil serait responsable devant le Cabinet ministériel et soumis à sa direction générale, mais il demeurerait indépendant des partis au pouvoir afin d'assurer son impartialité.

Les fonctions principales seraient :

1° D'examiner les possibilités industrielles, agricoles et financières du pays en vue d'apporter les modifications susceptibles d'accroître la prospérité, la richesse et le bien-être;

2° De préparer et d'approuver des plans pour le développement agricole, la réorganisation industrielle, l'amélioration des services publics et de l'utilisation des ressources diverses du pays;

3° D'étudier l'application du crédit national au financement convenable des programmes proposés.

« En un mot, le Conseil étudierait des plans d'action définis. Il travaillerait en contact étroit avec les départe-

---

(3) Lloyd George, *op. cit.*, p. 27.

ments ministériels existants et coordonnerait leurs opérations dans la réalisation d'un plan commun. Ce nouveau rouage administratif assurerait un travail d'ensemble uniforme que les organismes existants, isolés et vivant au jour le jour, sont incapables d'accomplir.

Le Conseil du Développement National présenterait ses recommandations au Cabinet qui les examinerait. Mais un Cabinet comprenant une vingtaine de ministres, comme il est constitué actuellement, serait, d'après M. Lloyd George, incapable de travailler sérieusement avec une largeur de vues suffisante. C'est pourquoi il propose que le Cabinet soit constitué, comme pendant la guerre, du Premier ministre et de quatre ou cinq ministres seulement, sans portefeuilles déterminés. Ils pourraient ainsi donner tout leur temps à l'examen des propositions du Conseil et assureraient la coopération indispensable entre les divers services ministériels et administratifs. Ces services seraient dirigés par des « department Ministers », ministres spécialisés, qui ne seraient consultés par le Cabinet que pour les plans touchant aux activités économiques entrant dans le cadre de leurs départements ministériels. L'auteur ajoute qu'un tel Cabinet « posséderait l'avantage supplémentaire d'être un organisme beaucoup plus efficace que le Cabinet actuel pour s'occuper des plans de développement affectant l'Empire dans son entier » [4].

Avant d'entreprendre les réformes et les réorganisations indispensables dans les différentes branches de l'activité du pays, il faut être sûr de trouver l'argent nécessaire. Il faut bien considérer en effet que la reconstruction nécessitera la mise en œuvre de capitaux très importants. Or, ce qui fait que beaucoup d'entreprises privées sont actuellement dans une situation précaire, c'est le manque de crédit. Les particuliers et les banques ne veu-

(4) Lloyd George, *op. cit.*, p. 32.

lent pas prêter leurs capitaux à des entreprises qui n'offrent pas des garanties suffisantes. On est dans un cercle vicieux. Pour en sortir, M. Lloyd George propose que le fardeau des risques ne soit pas supporté seulement par certains groupes de capitalistes mais par la communauté. Il n'est pas douteux qu'il existe un excédent de capital, qui demeure « oisif », inutilisé faute de trouver un placement convenable et sûr. Ce capital suffirait amplement à financer le programme de reconstruction économique. Pour l'attirer, il n'y a qu'un moyen, c'est que l'Etat donne sa garantie. Quand un plan serait recommandé par le Conseil du Développement National et accepté par le gouvernement, l'Etat donnerait sa garantie pour les emprunts publics nécessaires à son financement.

De cette façon, les capitaux inemployés n'hésiteraient pas à se placer et à aider ainsi au relèvement économique du pays. Pour mieux assurer ce but, M. Lloyd George propose que la Banque d'Angleterre soit modifiée et devienne en quelque sorte une banque d'Etat; elle serait placée sous le contrôle d'un Conseil représentant les intérêts industriels et commerciaux du pays.

Après avoir indiqué l'organisme directeur et les moyens financiers nécessaires, l'auteur expose quelles réformes il s'agit d'apporter et selon quelles lignes le Conseil National devrait travailler. Il donne un programme qui dépasse de beaucoup le cadre de notre sujet puisqu'il touche à presque toutes les branches de l'activité britannique : habitations, transports, routes, ports, agriculture, etc. Il ne faut pas oublier en effet que M. Lloyd George a surtout en vue la réduction du chômage; il propose donc un programme de grands travaux susceptibles de réduire ce mal tout en améliorant la structure économique du pays.

Nous n'indiquerons donc ici — et d'une façon sommaire — que les propositions intéressant la réorganisation industrielle.

A ce sujet, M. Lloyd George s'occupe d'abord de l'industrie charbonnière et propose en particulier : la nationalisation des « royalties » (5); l'extension des pouvoirs des comités créés pour contrôler la distribution du charbon et pour assurer la concentration des mines; la révision des prix des transports par chemin de fer. Le Conseil du Développement National grouperait les diverses réformes et coopérerait étroitement avec les services des mines et les différentes commissions de réorganisation.

Pour l'industrie métallurgique, le Conseil National devrait créer un Conseil du fer et de l'acier qui aurait le contrôle général de l'industrie. On n'aurait plus les réformes isolées et contradictoires que l'on rencontre actuellement. Le Conseil déciderait quels sont les meilleurs emplacements pour établir des entreprises modernes, où et dans quelle mesure le vieil outillage devrait être détruit et remplacé par un matériel efficace et moderne; il distribuerait le crédit nécessaire, il introduirait des méthodes de travail et de fabrication perfectionnées afin de réduire le prix de revient trop élevé.

Un organisme représentant l'industrie cotonnière devrait être créé pour contrôler l'ensemble de cette industrie, pour coordonner ses efforts et les réformes proposées et pour assurer le financement indispensable à sa réorganisation.

Le Conseil du Développement National devrait également s'occuper de la marine marchande et des constructions navales, en imposant une modernisation générale de la flotte de commerce et de l'outillage.

En ce qui concerne l'électricité, la production a été déjà réorganisée par le Grid System, mais la distribution reste chaotique; il s'agirait ici d'établir un système de dis-

---

(5) Les royalties sont les redevances de l'exploitant d'une mine ou propriétaire du sol. Voir *infra*, p. 103.

tribution uniforme, tant pour le voltage que pour les prix.

Enfin le Conseil National aurait la direction générale de l'emplacement des industries, c'est-à-dire qu'il déciderait du lieu où devraient s'établir les nouvelles industries ou les nouvelles entreprises. De cette façon il éviterait la congestion de certaines régions et ferait disparaître progressivement ces « depressed areas », ces régions désolées, abandonnées de toute activité.

Indiquons que le vaste programme proposé commencerait d'abord par des grands travaux pendant une période de deux ans durant laquelle on étudierait les réformes de détail à apporter dans chaque branche économique. Un emprunt national de 250 millions de livres serait levé par l'Etat pour financer ces travaux.

Ce vaste plan, qui avait été attendu avec impatience et curiosité, causa une déception sérieuse dans le pays. En raison de la propagande, du « bruit » qui avait été fait autour du programme avant sa publication, on avait fondé sur lui de grands espoirs. En réalité, les espoirs s'évanouirent, car, ainsi que le constate *The Statist*, « il y a peu de neuf » dans ces propositions (6). Le programme de grands travaux avait déjà été présenté par son auteur au cours de la campagne électorale de 1929; la plupart des réformes industrielles recommandées étaient déjà en voie d'exécution. Ce qu'on reprochait surtout, c'était l'immensité du crédit nécessaire et « la légèreté avec laquelle il s'embarquait dans une expansion illimitée de la Dette publique » (7). Enfin les critiques faisaient remarquer que rien ne permettait d'affirmer que la Banque d'Angleterre serait mieux conduite par une assemblée d'industriels que par une équipe de banquiers entraînés.

---

(6) *The Statist*, 26 janv. 1935.
(7) *Ibid.*

Il y a pourtant dans le « New Deal » de M. Lloyd George une idée à laquelle on n'a pas semblé donner assez d'attention : nous voulons parler de la nécessité qu'il fait ressortir d'une réorganisation homogène, uniforme, d'une coordination indispensable des réformes nécessaires. Cela pourtant était assez remarquable et l'idée au moins aurait pu être retenue, semble-t-il.

Au lieu de cela, on a critiqué l'ingérence de l'Etat en la matière. Evidemment une reconstruction ordonnée, homogène, ne pouvait avoir lieu sans un organe central contrôlé plus ou moins par l'Etat. Il semble cependant que les avantages d'un plan étudié et logique auraient dû faire passer sur les inquiétudes suscitées par l'ingérence étatique. La situation économique était assez grave pour cela. Il est vrai que la logique rigoureuse ne séduit guère l'âme anglaise.

Quoi qu'il en soit, le plan de Lloyd George n'eut pas de suite.

Il était intéressant cependant de l'étudier rapidement.

CHAPITRE III

LE PROJET DE LOI DE LORD MELCHETT

Lord Melchett est le président d'une association qui porte le nom de « Industrial Reorganisation League ». Comme il l'a fait remarquer à une séance du Parlement, cette association n'est pas une assemblée de théoriciens, mais d'industriels de diverses branches, conscients des difficultés matérielles présentes et de leur solution pratique [1].

Ce groupe d'industriels a remarqué que bien souvent une réforme nécessaire ne pouvait être appliquée à une industrie tout entière par suite de l'opposition d'une minorité obstinée. Or, pour être efficace, une réforme doit s'appliquer à l'industrie tout entière qu'elle intéresse. De même, la réorganisation industrielle indispensable ne saurait avoir sa pleine efficacité que si elle est accomplie dans toutes les industries. En un mot, la Société de réorganisation industrielle a constaté le besoin d'uniformité, de cohésion des réformes à apporter à l'industrie britannique.

C'est pourquoi elle a préparé un projet de loi qui assurerait « une organisation cohérente dans chaque industrie afin d'éliminer progressivement l'effort inutile et la concurrence peu économique » [2]. Ce projet de loi fut déposé

(1) Parliamentary Debates, House of Lords, *Official Reports*, vol. 99, col. 715-721, 1935-1936.

(2) The Industrial Reorganization League, *A policy of Reconstruction to be implemented under the Powers of an Industrial Reorganisation (Enabling)* Act, p. 3.

à la Chambre des Lords en novembre 1934 par Lord Melchett.

En tête du projet on peut lire que « l'objet du Bill est d'assurer le gouvernement autonome des industries en permettant à la majorité des producteurs d'une industrie, malgré l'opposition d'une petite minorité, d'introduire et de rendre obligatoires des plans pour la réorganisation totale ou partielle de cette industrie dans le but général de donner un rendement meilleur, d'éliminer la concurrence ruineuse et de faciliter la production, la fabrication et l'approvisionnement des produits de cette industrie.

» Avant qu'un plan devienne effectif, il doit être soumis à une enquête convenable faite par un Conseil Industriel National établi pour voir s'il est conforme à l'intérêt public; s'il s'applique à une industrie ou une branche d'industrie capable d'une réorganisation indépendante; s'il assure une consultation adéquate des personnes ou groupes de personnes intéressées; s'il peut être appliqué sans gêner les autres industries et s'il prévoit l'expansion future de l'industrie à laquelle il s'applique. »

Ainsi, l'Industrial Reorganisation (Enabling) Bill tend à instituer un organisme central et une procédure déterminée pour permettre une réorganisation cohérente de l'industrie. Ce projet ne donne pas un plan, mais les moyens de coordonner les plans proposés et de voir s'ils sont utiles, efficaces et biens étudiés.

Voyons de plus près quelle est la « machinerie » destinée à réaliser ce but.

Le Conseil Industriel National est formé d'un président entouré de 5 à 12 membres nommés par le Board of Trade. Les membres du conseil sont nommés pour trois ans, mais sont révocables par le Board of Trade. Un membre ne peut pas être député de la Chambre des Communes.

Toute personne propriétaire ou copropriétaire d'une entreprise industrielle peut soumettre au Board of Trade

un plan de réorganisation totale ou partielle de cette industrie ayant pour but :

1° de donner un meilleur rendement;
2° d'éliminer la concurrence ruineuse;
3° de faciliter la production, la fabrication, la vente et la distribution des produits de l'industrie considérée.

Ainsi, indirectement, le projet de loi donne le cadre, les lignes générales de la réorganisation à opérer. Il ne fixe aucun remède précis, mais il délimite nettement d'une façon générale le champ des réformes et le sens qu'il faut leur donner.

Le Board of Trade, après avoir vérifié que le promoteur du plan est bien un industriel, examine rapidement ce plan et, s'il le juge intéressant, il le soumet au Conseil Industriel. Il le communique également aux industriels intéressés afin qu'ils puissent donner leur avis.

Le Conseil Industriel examine soigneusement le plan ainsi que toutes les objections qui peuvent lui être présentées. Il peut faire des enquêtes, demander des avis compétents de techniciens ou de personnes intéressées.

Après cet examen attentif, le Conseil publie un rapport provisoire qu'il soumet au Board of Trade. Ce rapport examine si le plan remplit les conditions exigées que nous avons indiquées plus haut.

Le Board of Trade publie ce rapport provisoire, et dans les deux mois toute personne intéressée peut présenter des objections.

Après ce délai, le Conseil rédige un rapport final qui peut contenir des amendements au plan proposé. S'il ne conseille pas sa mise en vigueur, on ne lui donne pas de suite. Si, au contraire, le Conseil estime que ce plan est utile, il l'envoie au Board of Trade accompagné d'un rapport supplémentaire déterminant les conditions dans

lesquelles ce plan sera soumis au vote des intéressés avant d'être présenté au Parlement.

Après établissement définitif de la liste des votants et de leur nombre de voix respectif, on passe au vote. Si le plan recueille les trois quarts des suffrages exprimés, le Board of Trade prépare un projet de loi qui sera présenté au Parlement. Ce projet comportera, outre le plan, la constitution d'un organisme pour l'administrer, la réglementation des pénalités pour tout contrevenant, l'institution d'un comité chargé d'instruire toute plainte dirigée contre le fonctionnement du plan, et la réglementation de toutes matières utiles.

Ce projet sera soumis aux deux Chambres et si dans les vingt jours aucune objection n'est formulée, le plan deviendra immédiatement applicable. Les termes du plan de Lord Melchett sont assez vagues; il semble que le silence des deux Chambres pendant vingt jours équivaudrait à une acceptation tacite (3).

Telles sont les dispositions principales de ce projet de loi. Il vise à rendre obligatoire un plan approuvé par les trois quarts des industriels intéressés et approuvé également par un Conseil Industriel National, qui examine s'il répond à certaines conditions et s'il est susceptible de produire des effets profitables.

Ce projet n'a pas encore été voté, et à vrai dire, il est possible qu'il ne le soit jamais. Il n'a pas été repoussé jusqu'ici.

Au cours d'une discussion générale sur la réorganisation industrielle qui eut lieu à la Chambre des Lords le 31 octobre 1934, Lord Melchett avait indiqué comment il concevait la réorganisation de l'industrie. Le premier problème à résoudre était d'accroître la puissance et la taille des entreprises par des ententes, des amalgama-

(3) Cf. *Industrial Reorganisation Enabling Bill*, section 12.

tions, mais il déplorait qu'aucun organisme ne soit en mesure de contrôler cette réorganisation (4).

Le 20 février 1936, un nouveau débat s'ouvrait, sur le même sujet mais entre temps Lord Melchett avait déposé son projet de loi pas encore discuté. Dans le discours qu'il prononça, il indiquait que son but n'était pas de soumettre l'industrie à l'Etat, mais au contraire de lui laisser son autonomie et de la laisser s'organiser d'elle-même. « Toutes les fois que cela est possible, l'association volontaire est de beaucoup la meilleure méthode... Elle est bien moins coûteuse et bien plus rapide. Elle a tous les avantages. » (5).

Mais si cette entente volontaire échoue, pour réaliser la réorganisation une intervention de l'Etat est nécessaire afin de rendre obligatoires pour tous les plans jugés les meilleurs.

C'est pourquoi Lord Melchett avait déposé son projet de loi « pour qu'un organisme spécial soit établi afin de considérer chaque cas comme et quand le gouvernement jugera le moment venu de s'en occuper (6).

Mais ces propositions, le gouvernement ne les a pas encore acceptées, il préfère à une réorganisation générale, des réformes isolées. Et c'est bien ce qu'a dit Lord Templemore, répondant à Lord Melchett au nom du gouvernement. « Le gouvernement n'est préparé à considérer aucune mesure générale pour un « enabling bill » selon les lignes proposées par le noble Lord dans son projet de loi de 1934... Mais il est disposé à considérer chaque plan de réorganisation qui peut lui être soumis avec une majorité suffisante. » (7).

---

(4) Parliamentary Debates, House of Lords, *Official Reports*, vol. 94, col. 25-37 et 54-56.

(5) Parliamentary Debates, House of Lords 1935-1936, *Official Reports*, vol. 99, col. 715-721.

(6) *Ibid.*

(7) Id., col. 723-724.

CHAPITRE IV

LE PLAN DE POLITICAL AND ECONOMIC PLANNING

Un projet qui ressemble par certains côtés au projet de Lord Melchett est celui qu'a élaboré une association portant le nom de Political and Economic Planning (P. E. P.).

Cette association comprend une centaine de membres qui sont tous des techniciens avertis ou des personnalités éminentes de toutes les branches de l'activité économique britannique; on y rencontre même, à titre privé, des membres ou même des présidents de comités officiels ou de commissions royales de réorganisation. C'est dire quel est le niveau et la valeur technique de ce groupement indépendant, volontaire, sans considération politique et sans aucun but de profit. Ces hommes, représentant l'élite industrielle et commerciale de la Grande-Bretagne, se sont réunis pour chercher en commun les moyens de réorganiser l'économie défaillante de leur pays.

Dans la première des brochures qu'elle publie tous les quinze jours depuis 1933, P.E.P. disait : « Une telle union peut prendre beaucoup de formes : discuter et critiquer les idées communes d'une façon constructive est peut-être la plus simple et la plus utile. Avoir ses idées façonnées par la critique et élargies par une discussion intelligente et mettre en œuvre avec le moins de délai possible par les efforts communs de tous les mesures urgentes, voilà le but de ce groupement. P.E.P. réclame l'énergique coopération

de tous ceux qui travaillent à adapter les institutions existantes aux nouveaux besoins du monde. » (1).

Ce groupement a ainsi examiné l'état de l'industrie britannique et a cherché les mesures propres à lui redonner une situation prospère. Il a publié sur les principales industries des rapports remarquables unanimement appréciés et ses divers comités d'étude effectuent un travail assidu.

Etant arrivé à la conclusion qu'une reconstruction générale de l'industrie britannique s'imposait, P.E.P. a considéré que ce mouvement devait être cohérent pour donner les meilleurs résultats. C'est pourquoi l'association a préparé pendant plusieurs années un projet de loi destiné à permettre la centralisation des réformes. C'est à la fin de 1934 que les grandes lignes du projet ont été exposées (2).

P.E.P. estime que les conditions économiques mondiales ayant changé, l'industrie britannique ne peut continuer à fonctionner sur les mêmes lignes qu'autrefois. Le régime du « laissez faire », de la concurrence intégrale, excellent autrefois, ne peut plus être appliqué aujourd'hui si l'on veut que l'industrie ait une situation honorable.

Déjà un mouvement de coopération, d'entente, s'est fait jour dans diverses branches industrielles, mais tout cela s'est fait un peu au hasard et d'une façon désordonnée. La tendance a été de créer des agences et des comités pour chaque fonction nouvelle et parfois plusieurs pour la même fonction. « Le résultat a été une congestion grandissante de comités, dépourvus ordinairement de l'autorité, des ressources ou du personnel nécessaires; ils se sont gênés réciproquement le plus souvent et aussi bon que soit le travail qu'ils peuvent accomplir, leur multipli-

---

(1) *Planning*, n° 1.
(2) Voir *Planning*, n° 37, 6 nov. 1934.

cité engendre une perte considérable de temps précieux. »

Les hommes éminents groupés au sein de P.E.P. sont convaincus qu'il importe de mettre de l'ordre, de faire qu'il n'y ait pas de comité superflu ou inutile et que ceux qui subsistent soient en situation de travailler efficacement. « Il y a trop d'annexes, de constructions provisoires, de longs et noirs corridors dans la maison de l'industrie, le temps est venu de reconstruire section par section sur un plan neuf et simple. »

Voilà l'idée directrice, la base de toute réorganisation féconde : il ne faut plus aller au hasard, il faut simplifier, il faut « reconstruire sur un plan neuf et simple ». C'est donc un plan d'ensemble destiné à coordonner les efforts des diverses industries, à les encourager que P.E.P. propose, et voici quelles sont les grandes lignes de son projet de loi, de son « Enabling Bill », sur le problème de la reconstruction autonome de l'industrie.

Les diverses industries établiront chacune un organe représentatif central appelé : « Industry Board », qui agira comme agent central de l'industrie. Ce Conseil spécial aura de larges pouvoirs de différentes sortes.

Une première catégorie de pouvoirs vise au contrôle de la production et permet à l'Industry Board de réglementer la capacité productive et la production réelle, d'organiser les ventes, la répartition du marché, de distribuer les ordres, de concéder des licences de production, de rendre des amalgamations d'entreprises obligatoires; d'éliminer l'outillage superflu et d'assurer une compensation aux personnes lésées et aux ouvriers déplacés.

Une autre série de pouvoirs concerne le bien-être des travailleurs et permet à l'Industry Board de rendre obligatoires les conventions de travail et d'organiser l'apprentissage.

Enfin, d'autres pouvoirs comprennent des arrangements de crédits et de fonds de réserve pour l'industrie : le pou-

voir d'entreprendre des recherches scientifiques, d'organiser des services de statistiques et de publicité; d'entreprendre la standardisation des produits et des procédés.

On voit la large tâche de l'organe central représentant chaque industrie. Cette partie du projet donne un plan général de reconstruction. Elle indique à quelles conditions doit répondre une industrie moderne, quelle doit être sa structure, à quel modèle d'organisation elle doit se conformer. P.E.P. donne ici les buts à atteindre par la réorganisation, c'est une sorte de canevas très souple, que les industries suivront, et grâce auquel la réorganisation n'ira pas au hasard, formera une œuvre réfléchie et solide. L'organisation moderne d'une industrie est indiquée, au point de vue technique : outillage, production, centralisation des ventes; au point de vue social : conditions du travail; au point de vue scientifique : recherches, services divers.

Ce plan est donc très simple, très lâche, mais il paraît être indispensable pour opérer des réformes efficaces.

Pour arriver à la simplification et à l'autorité nécessaires pour mener à bien une réorganisation cohérente, chaque industrie n'aura qu'un seul Industry Board pour la représenter. Lorsqu'il sera institué, ses pouvoirs s'étendront sur toutes les entreprises travaillant dans l'industrie considérée. De cette façon, chaque industrie sera unifiée et réorganisée dans son ensemble, ce qui différera profondément des tentatives isolées et parfois contradictoires que l'on peut constater actuellement.

P.E.P. indique ensuite comment sera établi chaque Industry Board et comment seront déterminés ses pouvoirs.

Toute personne ou toute organisation représentant une section importante d'une industrie peut élaborer un plan pour l'institution d'un Industry Board dans cette industrie, avec certains pouvoirs. Le plan est alors soumis au président du Board of Trade. A moins qu'il ne le consi-

dère comme absolument inacceptable, il le transmet à un Import Advisory Council — petit organisme indépendant, « formé d'hommes compétents susceptibles de commander le respect et la confiance de l'industrie » — travaillant de la même façon que l'Import Duties Advisory Committee (qui actuellement donne au gouvernement son avis sur les droits de douane à appliquer et dont les recommandations sont pratiquement toujours suivies). La fonction de ce « Comité-conseiller » est d'examiner tous les plans en détail au nom du ministre et du Parlement. Son travail est « d'éplucher » les plans et de voir spécialement s'ils sont ou non conformes à l'intérêt public, à l'intérêt des consommateurs, des autres industries, des travailleurs, et s'ils sont aptes à améliorer le rendement et le développement ultérieur de l'industrie. Ce Comité peut introduire des amendements dans les plans qui lui sont soumis.

Si le plan est jugé satisfaisant, on le transmet au ministre intéressé qui le publiera avec des amendements, s'il est besoin. Une enquête aura lieu obligatoirement, dans laquelle les industriels, les travailleurs et les consommateurs auront le droit de donner leur avis.

Si le plan est accueilli favorablement, on fera voter l'industrie pour ou contre son adoption. Si le vote montre une majorité des deux tiers, on arrive à la dernière étape, qui est la déposition du projet devant la Chambre des Communes. Si celle-ci l'accepte, il entrera en vigueur, et un Industry Board sera établi selon les termes du plan.

Si le plan comprend des pouvoirs aboutissant en fait au monopole, le président et le quart des membres de l'Industry Board seront nommés par le président du Board of Trade afin de sauvegarder l'intérêt du public. Si les pouvoirs ne sont pas si étendus, les membres seront élus ou nommés par l'industrie intéressée.

Ainsi, avant d'entrer en vigueur, un plan doit être examiné par le ministre, par un organisme indépendant re-

présentant un lien entre le gouvernement et l'industrie, par les consommateurs, par les travailleurs, par les autres industries et enfin voté par l'industrie intéressée. Toutes ces personnes ou associations peuvent montrer les faiblesses ou les inconvénients du plan et proposer des modifications. Le Parlement peut ainsi décider en toute connaissance de cause.

On peut donc dire que toutes les garanties possibles sont prises et que l'Industry Board institué avec des pouvoirs déterminés représente bien l'intérêt général et celui de l'industrie intéressée. Cela lui donne une autorité considérable, et il est probable que chaque industrie ainsi représentée par un conseil arrivera à une réorganisation rationnelle et efficace.

Les promoteurs du projet font remarquer que cela permettrait de réaliser la reconstruction indispensable sans avoir à craindre l'obstruction d'une minorité rétive, puisque les décisions de l'Industry Board seraient obligatoires pour toutes les entreprises de l'industrie.

Outre les avantages relatifs à la réorganisation, l'existence de ces Industry Boards constituerait une innovation éminemment désirable : il y aurait enfin un organisme capable de représenter réellement chaque industrie. Cela leur permettrait d'accroître leur force sur les marchés étrangers et d'entrer dans des ententes internationales, ce qu'elles ne peuvent faire pour la plupart aujourd'hui faute de représentant indiscuté.

Enfin, chaque industrie étant représentée par un seul organisme, les ententes entre les diverses industries seraient rendues bien plus faciles.

On remarquera que toute cette réorganisation doit être faite par l'industrie elle-même. C'est elle, ce sont ses membres qui dressent les plans et les discutent. L'action de l'Etat consiste simplement à surveiller et à donner force exécutoire aux propositions de l'industrie. Le travail

essentiel, l'établissement des pouvoirs jugés nécessaires, la direction de la réorganisation, tout cela est l'œuvre de l'industrie elle-même. Cette autonomie, ce pouvoir indépendant, ce « self government », voilà le principe sur lequel repose tout le projet de loi.

P.E.P. a imprimé son projet détaillé (ici nous n'avons donné que les lignes générales) et l'a envoyé à une quantité d'industriels et de personnes compétentes. Les critiques n'ont pas manqué naturellement, et grâce à elles, P.E.P. a été amené à apporter des modifications. A l'heure actuelle, des études approfondies ont permis de dresser un plan plus perfectionné. Le nouveau projet ne contient plus les inconvénients signalés par les critiques et élimine les effets indirects nuisibles que les promoteurs n'avaient pas vus tout d'abord. Néanmoins, les lignes générales du projet primitif que nous avons indiquées demeurent.

Le nouveau projet n'a pas été encore publié, mais d'après les renseignements qui nous ont été aimablement fournis au siège même de P.E.P., nous pouvons dire qu'il est maintenant au point. Cependant, pour le moment, P.E.P. considère qu'il y a des problèmes plus pressants pour l'industrie britannique, et cette organisation s'en occupe d'abord, remettant à un peu plus tard le dépôt de son projet de loi devant le Parlement.

Nous avons déjà vu d'ailleurs que le gouvernement n'était pas encore prêt à considérer une réforme générale. Et puis, comme nous l'a confié le secrétaire général de P.E.P. : « L'état d'esprit général de l'industrie n'a pas encore évolué suffisamment pour être préparé à une réforme de cette importance. »

***

Ces propositions, ces plans, ces projets que nous venons d'examiner, ne sont pas les seuls qui aient été élaborés. Diverses associations ou divers particuliers ont eux aussi

proposé des plans généraux de reconstruction pour l'industrie britannique. A un moment, leur nombre a été tel qu'on a pu dire qu'il y avait en Angleterre une « mode des plans ». Nous n'avons voulu exposer que les plus significatifs : ceux qui ont eu un retentissement certain et une valeur réelle, tant par le soin avec lequel ils ont été établis que par la personnalité ou la compétence de leurs auteurs.

Il nous a paru intéressant de les étudier dans ce travail : parce qu'ils dégagent tous des idées générales sur la question de la réorganisation industrielle; parce qu'ils sont à peu près seuls à dégager des idées générales cohérentes sur cette question, puisque nulle part dans les réformes effectuées que nous étudierons nous ne retrouverons une telle hauteur de vue. Nulle part non plus dans les déclarations ou les réalisations officielles nous ne trouverons de vue d'ensemble, de plan général.

Si les recommandations que nous venons de voir diffèrent parfois dans les détails ou dans les remèdes pratiques à appliquer, nous voyons cependant dans toutes le même principe mis en évidence : la nécessité de savoir où l'on va, la nécessité de réaliser la reconstruction indispensable d'une façon homogène, suivant quelques lignes directrices.

Certes, les auteurs, ont des préférences diverses, mais dans tous les plans généraux nous retrouvons des idées communes : nécessité d'accroître la taille des entreprises; nécessité d'abandonner les méthodes périmées; nécessité de renoncer à l'individualisme absolu; nécessité surtout de conduire les réformes d'une façon uniforme dans chaque industrie, de faire que les mesures à prendre s'appliquent à l'ensemble d'une industrie et pas seulement à ceux qui le veulent bien; nécessité enfin d'une collaboration entre toutes les industries afin que la reconstruction forme un tout.

Nous avons vu les propositions faites pour instituer un organisme central chargé de coordonner les efforts, d'atteindre à cette homogénéité jugée nécessaire.

Là aussi les opinions diffèrent. Assez peu cependant. Les diverses « machineries » proposées ont de nombreuses similitudes.

Pour notre part il nous semble que le projet de Political and Economic Planning est le mieux étudié, le plus au point. Il nous intéresse également parce qu'il reflète l'état d'esprit de membres éminents de l'industrie britannique composant ce groupement.

Il n'est pas impossible que l'action désintéressée de tous ces hommes, que les diverses propositions que nous avons indiquées finissent par s'imposer.

Il est étonnant de constater qu'une réforme aussi vaste, aussi importante que celle qui s'accomplit depuis quelques années en Grande-Bretagne, ne soit pas dominée par des idées générales bien définies par un plan d'ensemble.

Nous pensons toutefois que l'état d'esprit montré par les auteurs des plans que nous avons vus et qui constituent une élite, a déjà eu une influence sensible, et que cette influence finira par être prépondérante.

TROISIÈME PARTIE

LA RÉORGANISATION INDUSTRIELLE EN PRATIQUE

CHAPITRE PREMIER

APERÇU GENERAL

A peu près toutes les branches des diverses industries britanniques ont subi une réorganisation plus ou moins poussée, plus ou moins généralisée. Il ne saurait s'agir ici d'étudier en détail les transformations apportées à chaque industrie ou à chaque branche d'industrie, et nous nous bornerons à examiner celles où les modifications ont été les plus importantes et les plus caractéristiques.

Cela nous permettra de voir l'étendue de ce mouvement de réorganisation qu'on a pu considérer comme une « révolution lente mais significative dans l'industrie britannique ».

Mais lorsqu'on étudie ce mouvement, on est frappé par un fait que nous avons déjà signalé : l'absence totale de plan défini. Puisque, comme nous le verrons, le gouvernement s'intéresse parfois très activement à cette réorganisation de l'industrie, que nous avons montrée indispensable dans la première partie de ce travail, on s'attendrait à ce qu'il ait indiqué un plan général pour accomplir les réformes nécessaires. Evidemment il ne saurait s'agir

pour lui — du moins avec l'organisation gouvernementale actuelle — d'indiquer à chaque industrie les modifications qu'elle doit apporter à son organisation, de dicter à chacune les mesures précises qu'elle doit prendre sans pouvoir s'en écarter. Mais il est étonnant de ne pas trouver un plan général d'ensemble, comportant les idées directrices devant inspirer les réformes, les buts à atteindre, le caractère et l'orientation que l'on doit donner à ce vaste mouvement pour permettre à l'industrie britannique de s'adapter aux circonstances économiques modernes et de se rapprocher des pays concurrents déjà évolués. Cela donnerait à la réorganisation une homogénéité, une cohérence, profitables à tous égards.

Mais « dans le pays de l'incohérence », comme l'appelle André Maurois, aucune idée générale n'est venue relier et unifier les réformes apportées dans la structure industrielle. Celles-ci ont été réalisées isolément par les diverses industries, chacune à sa manière. Et tout cela forme un assemblage disparate, qui choque l'esprit français épris de régularité et de symétrie. Mais, ainsi que le remarque M. Hirst : « Ces mouvements ne seraient pas Anglais s'ils ne montraient pas du dédain pour toute symétrie logique. » (1).

Toute classification nette est impossible pour présenter la reconstruction industrielle britannique. Les moyens employés sont extrêmement divers. Certaines industries ont été organisées par une loi, d'autres n'ont employé que l'aide de l'Etat, d'autres agissent absolument seules. Les unes se bornent à réduire leur capacité productive, d'autres l'accroissent, d'autres modernisent leur outillage, d'autres procèdent par ententes temporaires, d'autres par unions définitives. Parfois on trouve plusieurs procédés

(1) Cité par A.-F. Lucas, *op. cit.*, p. 45.

et plusieurs réformes au sein d'une même industrie, il est donc impossible de présenter une classification rigide.

En fait, la seule idée, le seul principe commun qui semble dominer tout le mouvement est le sentiment qu'on ne pouvait plus appliquer la doctrine du « laissez faire », de l'individualisme absolu, qui avait régi l'organisation industrielle anglaise depuis un demi-siècle. La reconnaissance de l'erreur de ce système et son abandon étaient, nous l'avons vu, la condition essentielle de toute réforme; c'est également le seul élément commun à toutes les réformes élaborées d'une façon si désordonnée.

Le gouvernement a lui-même établi le contrôle industriel dans l'industrie charbonnière par les Coal Mines Acts de 1926 et de 1930, créant un organisme central pour réglementer la production et les prix et pour établir, au besoin pour imposer, certaines ententes d'entreprises.

Dans l'industrie cotonnière où l'on rencontre certaines sections en proie à une concurrence effrénée et d'autres strictement contrôlées, la loi est venue rendre obligatoire en 1935 un plan élaboré par l'industrie elle-même pour réduire la capacité de production par le rachat de broches inemployées.

L'action directe et effective de l'Etat s'est fait sentir dans les industries d'intérêt public telles que la production de l'électricité et les transports en commun, où, des organismes centraux ont été institués pour opérer une réorganisation réfléchie.

L'agriculture et l'industrie du hareng offrent encore des exemples d'une intervention énergique de la législation.

En dehors de ces cas, le gouvernement n'a pas agi directement. Dans l'industrie du fer et de l'acier, il s'est borné à accorder un tarif protecteur en subordonnant son application à la condition que l'industrie métallurgique se réorganiserait elle-même. La méthode a consisté ici à créer une Fédération du fer et de l'acier, représentant l'ensem-

ble de l'industrie et exerçant certains pouvoirs de contrôle.

C'est indirectement que l'industrie des constructions navales a été aidée par l'Etat qui a promulgué une loi connue sous le nom de « Scrap and Build Scheme » par laquelle les vieux navires doivent être détruits et remplacés par des nouveaux sous certaines conditions.

Ce sont à peu près les seuls exemples où le gouvernement ait eu, de près ou de loin, un rôle dans la réorganisation industrielle. Mais en dehors de lui une foule de réformes et de modifications ont été apportées que l'on ne peut énumérer. Nous indiquerons les plus importantes.

La nécessité des ententes pour procéder à une réorganisation efficace a conduit dans presque toutes les industries à une concentration importante d'entreprises. L'exemple le plus fameux remonte à 1926, c'est celui de l'industrie chimique où quatre puissantes compagnies se sont fondues en une gigantesque affaire : The Imperial Chemical Industries Ltd.

Dans l'industrie cotonnière, plusieurs firmes déjà importantes ont formé des ententes définitives ou temporaires avec des buts divers; des associations groupant un grand nombre d'entreprises, comme la Lancashire Cotton Corporation.

Même mouvement dans l'industrie des allumettes, des lampes électriques, du sel, du papier.

Des conventions plus ou moins lâches existent dans diverses industries pour contrôler les prix, distribuer les commandes ou réglementer la production. A cet égard, les sections de finissage de l'industrie cotonnière fournissent un exemple important et les sections de tissage et les filateurs ont récemment fait un effort dans le même sens. On pourrait trouver des illustrations de ce contrôle dans un nombre considérable d'industries.

On rencontre également des organisations pour la cen-

tralisation des ventes sur le type du bureau de vente des Cartels allemands. Sans parler des « Marketing Boards » de l'agriculture, l'industrie chimique, très concentrée, fournit des exemples typiques. Tout récemment, un système de ventes, contrôles et de distribution de commandes a été appliqué d'une manière générale dans l'industrie charbonnière.

Enfin une autre forme de la réorganisation a été le remplacement du vieil outillage dans nombre d'industries de base et aussi la diminution de la capacité productive de certaines autres. A cet égard, le meilleur exemple est fourni par les constructions navales, qui ont créé un organisme volontaire, formé par les diverses sociétés, pour racheter les chantiers excédentaires, l'opération étant financée par une contribution proportionnelle de tous les constructeurs navals. Une organisation similaire existe dans la minoterie.

Ce rapide aperçu d'ensemble sur le mouvement de réorganisation montre la variété infinie des réformes accomplies et des procédés employés. On voit qu'en ne saurait faire entrer ce mouvement dans un cadre rigide et régulièrement compartimenté. On a l'impression que tout cela s'est fait d'une façon décousue et un peu au hasard. Les diverses réformes, en effet, sont loin d'avoir été réalisées toutes à la même date puisque le premier mouvement de reconstruction de l'industrie électrique et de l'industrie chimique remonte à 1926, alors que les autres s'échelonnent entre 1930 et 1936 et que la réorganisation se poursuit encore actuellement.

Ainsi, impossible de dégager les idées générales des lignes directrices suivies dans la réalisation de ce vaste mouvement. En examinant ces modifications, on constate, comme nous l'avons dit, qu'elles consacrent, toutes ou à peu près, un abandon plus ou moins grand de l'individualisme traditionnel et de la concurrence absolue issue

du dogme si longtemps intangible du « laissez faire ». Ce changement correspond-il à un changement profond de la mentalité britannique ? ou est-il surtout subi à contre-cœur en raison des circonstances nouvelles ? C'est un point difficile à établir. Nous croyons, pour notre part, que le vieux fond individualiste du caractère britannique n'est pas mort, on le fait taire parce que la situation l'exige. Les résistances que le mouvement d'entente rencontre en maints endroits et la rapidité avec laquelle beaucoup de firmes redevenues prospères reprennent leur liberté nous font douter que l'état d'esprit de l'industriel britannique ait profondément changé.

CHAPITRE II

L'INDUSTRIE DES PRODUITS CHIMIQUES

I. — La création de Imperial Chemical Industries Ltd.

La réorganisation de l'industrie des produits chimiques a été commencée avant celle des autres industries qui, elles, ne l'ont entreprise que depuis 1930, c'est-à-dire depuis la crise mondiale. Mais, si nous l'étudions dans ce travail, c'est qu'elle a été très souvent donnée en exemple aux industriels des différentes branches. Elle a accompli, en effet, une réalisation tout à fait remarquable. C'est l'illustration la plus nette et la plus complète de ce qu'est une industrie totalement unifiée et centralisée. Le mouvement d'ententes, d'amalgamations, a abouti à un trust gigantesque contrôlant les diverses ramifications et les unissant toutes, ou presque, au sein d'une seule direction. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que l'industrie chimique ait été donnée en modèle aux autres industries dont la reconstruction s'imposait. Aucune, du reste, n'est arrivée à ce degré de concentration. Il est vrai de dire que toutes ne pouvaient pas y arriver, et qu'il n'était peut-être pas souhaitable de les voir toutes atteindre ce résultat.

La guerre ne laissa pas l'industrie chimique dans une situation aussi précaire que la plupart des autres, en raison de l'utilité croissante des produits chimiques employés en agriculture comme dans les diverses industries d'une façon de plus en plus variée et considérable. Cette expan-

sion, les changements constants de procédés et d'applications, la sauvèrent de la rigidité, de la cristallisation que présentaient les autres industries.

Lorsqu'en octobre 1926 fut créée la gigantesque Société Imperial Chemical Industries, Ltd (couramment désignée par les initiales : I.C.I.), cela ne constitua pas une révolution dans la structure de l'industrie des produits chimiques. Ce ne fut en quelque sorte que l'aboutissement, que la conclusion d'un mouvement de concentration poursuivi depuis longtemps dans les diverses branches. A cette époque, l'industrie était déjà dominée par quatre groupements représentant eux-mêmes un gros effort de concentration pour éviter la concurrence ruineuse (1).

La branche de l'industrie s'occupant des alcalis, soude, potasse, etc., était contrôlée par deux ententes : Brunner Mond and Company et United Alkali Company. La première, très ancienne, n'avait cessé de s'accroître et d'absorber des firmes importantes, si bien qu'après la guerre elle dirigeait pratiquement toute l'industrie de la soude caustique, du chlore, du chlorure de chaux, des composés ammoniacaux, etc. The United Alkali Company fut formée vers la fin du XIX^{e} siècle par une cinquantaine d'industriels employant le procédé Leblanc, quand ils furent menacés de disparaître par l'introduction du procédé Solvay dans les usines de Brunner Mond. Ces deux sociétés se firent une concurrence acharnée jusqu'au moment où un accord vint apaiser cette rivalité, accord qui se transforma en 1926 en une fusion complète.

La concentration des deux autres sections principales : l'industrie des matières colorantes et celles des explosifs, fut le résultat de la guerre.

Avant la guerre, l'Allemagne était le principal fournis-

---

(1) Cf. Fitzgerald Patrick, *Industrial Combination in England*, p. 78 à 100.

seur de produits chimiques de la Grande-Bretagne comme des autres nations. L'ouverture des hostilités ayant fait cesser les relations commerciales, il fallut remédier au manque de produits chimiques. Une société portant le nom de British Dyes Ltd fut créée à l'instigation des industriels consommateurs de matières colorantes. Elle prit la forme d'une société semi-officielle dont le capital fut fourni par le gouvernement et les industriels intéressés. En 1918, le gouvernement la força à se réorganiser et, s'étant unie à la seule société importante en dehors d'elle, elle prit le nom de British Dyestuffs Corporation. Le gouvernement exerçait son contrôle en nommant deux membres du conseil d'administration avec des pouvoirs importants et en déclarant que le Board of Trade avait le droit de surveiller les prix et de veiller à ce qu'ils ne fussent pas exagérés. L'Etat abandonna son contrôle en 1925 en vendant ses actions. On estimait alors que la Dyestuffs Corporation contrôlait 75 p. 100 de l'industrie des matières colorantes et elle ne tarda pas à accroître encore son importance.

Enfin, dans la branche des matières explosives, le mouvement d'ententes et de concentration avait conduit à la formation de plusieurs associations puissantes en concurrence constante jusqu'à la signature, un peu avant la guerre, d'une convention de prix minimum et de contrôle de la production. Cependant, les nécessités de la guerre firent désirer une organisation plus unie, plus rigide, et tous les producteurs d'explosifs, sauf trois, furent mis au sein de la Société Explosives Trades Ltd, puis bientôt de Nobel Industries Ltd. Là aussi le Board of Trade exerça pendant un certain temps un contrôle des prix qui, du reste, ne fut pas très efficace.

A la fin de 1926, sous l'influence principale de Sir Alfred Mond (plus tard Lord Melchett) et de Sir Harry Mc Gwaon (plus tard Lord Mc Gwaon), the British Dyestuffs Corpora-

tion Ltd, Brunner, Mond and C Ltd, Nobel Industries Ltd et United Alkali Company Ltd furent fondues en une seule société portant le nom de Imperial Chemical Industries Ltd. Cette fusion fut opérée avec des buts très précis. Ses promoteurs pensaient, en effet, « que les produits britanniques ne pourraient agrandir leurs marchés mondiaux que par des entités industrielles plus intimement unies, soudant en un seul bloc les entreprises concurrentes ». Et comme l'organisation technique laissait à désirer dans plusieurs sections, « on sentit qu'un rendement encore meilleur, à la fois commercial et technique, serait obtenu par l'union, ce qui permettrait le développement et la création de nouvelles industries chimiques, avec le grand avantage d'éviter une dépense inutile de capital par double emploi et empiétement... Cela permettrait à l'industrie chimique britannique de traiter avec des groupes importants semblables dans les autres pays sur un pied d'égalité » (2).

La fusion a été opérée de la façon suivante : « Les firmes constituantes et leurs annexes gardent leur identité séparée et restent sous la même direction qu'avant, mais le contrôle de leur « politique » et de leurs finances passe aux mains d'une nouvelle compagnie dont le comité supérieur est formé de 12 membres choisis parmi les directeurs des compagnies intégrées. Cette fusion est la plus vaste qui ait pris place en Angleterre et elle se distingue des autres en ce qu'elle représente dans son ensemble une amalgamation d'affaires non concurrentes, chacune d'elles étant prépondérante dans sa propre sphère. » (3).

Le président de la I. C. I., dans certains discours qu'il a prononcés aux assemblées annuelles, notamment en 1932 et en 1937, a donné des précisions complémentaires sur

---

(2) Rapporté par A. F. Lucas, dans *Industrial Reconstruction and the control of competition*, p. 182.

(3) Fitzgerald (Patrick), *op. cit.*, p. 99.

l'organisation de la société, ce qui nous permet de donner les détails suivants (4) :

Depuis sa fondation, The Imperial Chemical Industries n'a cessé de s'accroître au-delà des quatre grandes firmes absorbées à l'origine. Une quarantaine d'autres sociétés, d'importance variable, avec leurs annexes, ont été intégrées par elle.

Les entreprises sont divisées en deux catégories : les compagnies subsidiaires (subsidiary companies) et les compagnies associées (associated companies). La direction des premières dépend entièrement de la I. C. I., qui en possède toutes les actions; ne détenant qu'une partie du capital des secondes, pas toujours la majorité, elle leur laisse une autonomie assez grande. Toutes les sociétés subsidiaires, sauf the British Dyestuffs Corporation, sont la propriété unique de la I. C. I., qui a éliminé les porteurs de parts en minorité.

La multitude des sociétés subsidiaires est répartie actuellement en dix groupes, qui sont : les alcalis; les matières colorantes; les explosifs; les engrais et produits synthétiques; les produits chimiques généraux (acides, produits du chlore, composés du sodium, du soufre, etc.); cuirs artificiels; chaux; métaux; peinture et laque; produits plastiques (résine synthétique en particulier). Chaque groupe est dirigé par une compagnie séparée : I. C. I. (alkali), I. C. I. (lime), etc. A l'intérieur de chaque groupe, des compagnies subsidiaires s'occupent des différents produits composant le groupe.

Outre ces dix groupes principaux, il y a cinq compagnies « associées » (5), s'occupant de produits variés dont

---

(4) Imperial Chemical Industries Ltd, *Proceedings at the fifth annual meeting* et *Proceedings at the tenth annual meeting, passim.*

(5) Voici leurs noms : Lighting Trades Ltd; Papers Goods Manufacturing C° Ltd; Portland Glass C° Ltd; Scottish Agricultural Industries Ltd; Steatite and Porcelain Products Ltd.

certains n'ont qu'un rapport assez éloigné en apparence avec l'industrie chimique, tels que : bouteilles, manchons à gaz, carton, aliments pour chiens, isolateurs, etc.

Enfin, the Imperial Chemical Industries a des usines à l'étranger : en Afrique, en Argentine, en Australie, au Canada et au Chili, et des maisons de vente dans neuf pays.

L'administration de cet immense trust est très centralisée; c'est le Conseil central des directeurs qui s'occupe des différents groupes et nomme les directeurs, ingénieurs et administrateurs des compagnies subsidiaires. Le « Conseil des directeurs » de la société comprend seize membres; le personnel supérieur, 13.000 personnes environ; il y a à peu près 43.000 ouvriers.

Cette centralisation a l'avantage d'assurer un travail harmonieux et une direction coordonnée sur l'ensemble du vaste champ d'activités de la société. La concurrence entre groupes ou entre compagnies est évitée; il n'y a pas de conflit d'autorité, ni de gaspillage d'activité.

Le bureau central a naturellement une tâche considérable à remplir et son activité s'exerce dans des directions variées. C'est lui qui achète la plupart des fournitures et des matières premières nécessaires à l'industrie tout entière; on a dit qu'il était sans doute l'acheteur le plus important de Grande-Bretagne après l'Etat. Il exerce un contrôle général sur toutes les ventes à l'étranger effectuées par les diverses maisons de ventes établies dans le monde. Pour les ventes sur le marché intérieur, il donne ses directives générales, mais la centralisation des ventes n'a pas été encore réalisée d'une façon absolue, beaucoup de « compagnies subsidiaires » ayant encore leurs propres organismes de vente, sous le contrôle d'ailleurs de l'autorité centrale. Toute la publicité relève naturellement du « Central Office ».

Les dépenses de tout ordre des diverses compagnies sont soumises à un contrôle extrêmement strict, c'est en effet une des caractéristiques essentielles de cette organisation que d'avoir une politique financière très étudiée et très prévoyante. Toute extension est examinée, discutée et soigneusement élaborée. Un fonds destiné au remplacement et à la modernisation du matériel figure chaque année au bilan sous le nom de « Central obsolescence and depreciation Fund ». Il figurait pour 3.365.000 livres dans le dernier bilan publié, celui de l'exercice 1936. Il est commun à toutes les entreprises de la I. C. I. Les salaires, les dépenses diverses, sont également dirigés par le bureau supérieur.

Une action particulièrement importante et utile est la centralisation des recherches et des études scientifiques. A ce point de vue, une organisation absolument remarquable permet d'améliorer sans cesse la technique des diverses entreprises, de découvrir de nouveaux procédés et de les appliquer aussitôt à toutes les entreprises de la société. C'est une source d'économies et d'abaissement du coût de production tout à fait intéressante.

Une autre fonction du conseil central concerne la conclusion d'accords et d'agréments avec les producteurs des autres nations. La puissance énorme de Imperial Chemical Industries, aidée du reste par un tarif douanier protecteur, lui permet d'avoir une autorité de premier ordre sur les marchés étrangers et il est bien évident que la concurrence n'est guère dangereuse. Ce rôle était, nous l'avons signalé, un des buts que visaient les promoteurs de la société. M. Fitzgerald, étudiant l'organisation et le fonctionnement de l'Imperial Chemical peu de temps après sa formation, estimait qu'au début tout au moins ce devait être le but essentiel; il écrivait en effet : « Pour le moment, le principal avantage de cette union doit être recherché

dans son pouvoir de discuter sur un pied d'égalité avec les trusts étrangers. » (6).

Enfin, un des aspects de l'activité de l'autorité centrale qui nous intéresse le plus dans ce travail est la reconstruction, la concentration des sections de l'industrie qu'il a opérée. Dès sa formation, l'Imperial Chemical s'est appliqué à développer, à moderniser, à équiper ses usines les plus intéressantes, celles où le rendement, en raison de circonstances diverses, était le meilleur. En même temps, la fermeture des entreprises à mauvais rendement, difficilement améliorables, a été énergiquement, méthodiquement poursuivie. La centralisation permettant une vue large et compréhensive de l'industrie dans son ensemble et dans ses diverses branches, un remarquable effort de répartition a pu être effectué. La production en grand a pu être poussée avec ses conséquences les plus diverses, et à cet effet le travail a été concentré, d'après les procédés et les produits, dans des entreprises particulièrement étudiées et équipées. Cela a causé l'élimination et la transformation d'une partie des usines et de leur matériel. On a pu arriver à spécialiser chaque entreprise dans la fabrication d'un ou de quelques produits seulement et rien n'a été négligé pour assurer une technique aussi perfectionnée que possible. Evidemment une action de cette envergure n'a pu être entreprise et menée à bien que sous un seul contrôle et avec les capitaux énormes que possède la société. Si des dépenses ont été considérables, les résultats obtenus ont été très satisfaisants. Toute cette œuvre a été en effet conduite méthodiquement, échelonnée prudemment, et le résultat final se solde par une suppression de gaspillage et par un coût de production aussi réduit que possible.

Tout se ramène donc à une direction centrale qui

---

(6) Fitzgerald (Patrick), *op. cit.*, p. 100, 1927.

contrôle et conduit l'ensemble de cette immense organisation. Elle surveille, elle étudie les conditions économiques présentes et elle coordonne, en conséquence, l'activité de tous les groupes, de toutes les sociétés qui forment la structure de l'Imperial Chemical Industries.

Nous n'avons pu donner qu'une vue d'ensemble de la structure actuelle de l'industrie chimique. Nous n'avons indiqué que les grandes lignes, que les caractéristiques essentielles de l'organisation. Pour donner un tableau complet et exact, il nous faudrait entrer dans des détails techniques extrêmement compliqués. Cela nous entraînerait très loin et n'aurait pas sa place ici.

II. — Fonctionnement de la I. C. I. et les résultats obtenus.

Après avoir vu la « machinerie », comme disent les Anglais, il est intéressant de voir comment elle fonctionne et quels résultats elle a donnés.

En dix ans d'existence, l'Imperial Chemical Industries Ltd, qui à l'origine réunit en un seul les quatre groupes qui dominaient alors les diverses branches de l'industrie chimique britannique, a absorbé un très grand nombre de firmes ou d'ententes nouvelles, et avec son capital de 75 millions de livres elle est devenue le trust le plus impressionnant de Grande-Bretagne.

Comme le faisait remarquer le président le 26 avril dernier à l'assemblée annuelle, « la tâche qui fut peut-être la plus diffcile au début fut de souder en un tout harmonieux les structures et les organisations bigarrées de ces firmes et de concilier en un service commun les intérêts divergents et parfois opposés d'un très grand nombre d'individus de toutes conditions. Dans cette tâche..., je crois honnêtement que tout membre de l'organisation peut dire que nous avons complètement atteint nos buts. Aujour-

d'hui, en Grande-Bretagne et à l'étranger, dans chaque aspect de ses activités si diverses, I. C.I. n'est pas une collection d'entreprises différentes, mais un tout organisé » (7).

L'examen rapide que nous avons fait de l'organisation nous a montré l'étendue de l'activité et des intérêts de la société. Outre les produits chimiques proprement dits, elle s'occupe de peintures, laques et vernis, de fibre, de cellophane; étendant plus loin encore son intégration, elle fabrique des carburateurs, des bicyclettes, des radiateurs, des fermetures « éclair » métalliques et non métalliques qui ont un succès grandissant. Dans la section des explosifs, la société a un quasi-monopole. A ce sujet, on a souvent prétendu que l'Imperial Chemical était surtout une entreprise d'armement. Devant une commission royale instituée pour enquêter sur les usines d'armements, elle a montré « que deux de ses groupes seulement s'occupaient de munitions : le groupe des explosifs et le groupe des métaux, qui produisent respectivement des poudres militaires et des munitions pour les petites armes », et que cette partie de ses affaires « ne représentait qu'un peu plus de 1 p. 100 de la production totale de la société et moins de 1 p. 100 des profits. Il est exact que beaucoup d'usines de la I. C. I. peuvent être rapidement employées à la fabrication de produits de guerre et qu'elles assurent ainsi une extension utile de cette production en cas de besoin. Mais les meilleurs intérêts de la société sont servis non par la guerre, mais par la paix » (8).

Un tel développement, la fabrication de produits nouveaux, n'ont été possibles que par la remarquable organisation de recherches scientifiques qui demeure une des réussites les plus importantes de la I. C. I. La société, en

(7) Imperial Chemical Industries Ltd, *Proceeding at the tenth annual general meeting*, p. 2.

(8) *Proceedings at the eighth ordinary general meeting*, p. 12.

effet, « prépare l'avenir par une intense recherche en équipe dans laquelle sont associés les meilleurs cerveaux scientifiques du pays »[9].

L'étendue de ces recherches faites dans des laboratoires équipés de tous les perfectionnements désirables a été maintes fois exposée. « Nous avons constamment maintenu une politique de recherches intensives en vue de l'amélioration des procédés existants, de la découverte d'usages nouveaux pour les produits connus et un développement de procédés et de produits nouveaux..., en étudiant les possibilités d'extension des principales industries qui les emploient... Nous cherchons toutes les occasions de placer notre connaissance technique et commerciale à la disposition des industries que nous servons... Les dépenses totales faites pour les recherches n'ont pas été inférieures à 6 millions de livres. »[10]. Le Gouvernement, reconnaissant la valeur du bureau des recherches scientifiques de l'Imperial Chemical, l'a spécialement chargé d'étudier la question du pétrole synthétique. Il a estimé que c'était l'organisme le mieux apte à tous les points de vue à s'occuper de cette question. En conséquence, dès 1933, l'Imperial Chemical a construit à Billingham une usine dont le coût doit être de 3 millions de livres environ pour s'adonner en grand à l'hydrogénation de la houille, qu'elle pratiquait seulement à titre scientifique. L'usine est équipée pour produire 150.000 tonnes de pétrole synthétique par an. Les résultats, bien que très intéressants, ne sont pas encore avantageux au point de vue commercial en face du pétrole naturel. Mais c'est une industrie extrêmement nouvelle et les ingénieurs de la I. C. I. ont le ferme espoir d'arriver à une solution réellement pratique.

---

(9) J. Davidson Pratt, *British industries*, p. 75.

(10) I. C. I., *Proceedings at the sixth and at the tenth general meeting*, p. 9 et 3.

Comme nous l'avons indiqué, le bureau des recherches de la société ne s'est pas contenté de découvrir de nouveaux produits, mais il s'attache continuellement à améliorer les méthodes de production en usage et à étudier l'équipement le plus efficace. La société estime « qu'il est déraisonnable d'attendre qu'un outillage soit hors d'usage pour introduire un nouveau procédé ou une nouvelle idée. Nous continuons donc à maintenir nos méthodes de production au niveau le plus élevé d'efficacité et à rechercher des procédés nouveaux et préférables » (11).

Ce souci d'avoir une industrie équipée et organisée d'une façon aussi parfaite que possible lui a fait pousser la rationalisation à un point extrême, que nous avons du reste signalé déjà. Indiquons simplement que, pendant les dix ans de son existence, la société a fermé 38 usines « non économiques » et dépensé 7 millions de livres dans son œuvre de concentration (12).

D'après tous ceux qui ont étudié cette réalisation, le résultat de cet effort considérable est tout à fait remarquable. Des causes de gaspillage ont été réduites au minimum et les sources d'économies multipliées. L'Imperial Chemical peut bénéficier pleinement des avantages de la production en grand dans le cadre d'une organisation très ferme. Incompétent en la matière, nous ne pouvons discuter les mérites d'une telle organisation dans l'industrie chimique. Nous nous bornerons donc à indiquer un avis autorisé. « Un des principes fondamentaux de l'industrie est la complète utilisation de tous les produits de rejet et le développement de débouchés économiques pour les sous-produits. Pour permettre cela, il est nécessaire d'avoir une industrie très vaste, dont les différentes sections travaillent en coopération intime, afin que les produits et

(11) Imperial Chemical Industries, *Proceedings at the tenth annual general meeting*, 29 avril 1937, p. 3.
(12) Id., *ibid.*

sous-produits d'une section puissent devenir les matières de base d'une autre. A cet égard, l'industrie chimique britannique est bien organisée; elle est équipée avec le matériel le plus moderne et tout entière fondée sur la connaissance et la méthode scientifiques. » (13).

Les résultats financiers sont d'ailleurs là pour montrer que la sphère immense d'activité de l'Imperial Chemical, les dépenses considérables employées à la réorganisation, les frais fixes forcément très importants, n'empêchent pas une situation remarquable.

Légèrement surcapitalisée, la société a procédé en 1935 à une réduction de capital de 5.434.000 livres, portant le capital versé à 71.927.679 livres.

Pendant les dix ans de son existence, la société a réalisé tous les ans des profits nets; ils se sont élevés pour 1936 à plus de 7 millions de livres, en augmentation de 7 p. 100 sur l'année précédente. Chaque année, des dividendes ont été payés aux actionnaires; le taux moyen en a été de 7,2 p. 100, et même, à la priode de crise la plus forte, les dividendes ont été de 4,5 p. 100 (14).

On a pu craindre que la situation de quasi-monopole qu'occupait l'Imperial Chemical Industries pour beaucoup de produits chimiques ne l'incite à majorer exagérément ses prix. En réalité, on n'a guère enregistré de plaintes à ce sujet. Cela s'explique par la politique suivie par la société et que son président a exposée en ces termes : « Nous nous efforçons... de maintenir nos prix aussi bas que possible, tout en restant compatibles avec les principes précédents (perfection technique, produits de premier ordre, salaires suffisants). Les bas prix à la longue stimulent un volume d'affaires plus grand, étant donné que

(13) J. Davidson Pratt, *op. cit.*, p. 75. Voir également *The Financial Times* du 8 février 1937.

(14) *Proceedings at the tenth annual meeting* et *Annual Report for the year*, 1936.

nos produits sont la matière première des grandes industries de ce pays. Moins nos prix seront élevés, plus nos clients seront avantagés pour la concurrence, et chaque augmentation de leurs affaires signifie un volume accru des nôtres. » (15).

L'Imperial Chemical Industries Ltd fournit le meilleur exemple qu'on puisse donner d'une industrie extrêmement centralisée. Elle montre que la production en grand sous un contrôle financier, administratif et technique très sévère, peut assurer des résultats excellents dans une industrie autrefois peu brillante. Il n'est pas étonnant, dès lors, que l'industrie des produits chimiques ait été donnée en modèle à toutes les industries de base britannique dont l'organisation défectueuse empêchait la prospérité.

III. — Les sociétés que l'on peut rattacher à l'industrie des produits chimiques.

Bien qu'il soit très difficile de tracer avec précision les frontières de l'industrie des produits chimiques, on peut dire que l'Imperial Chemical Industries Ltd n'est pas la seule société britannique s'occupant de produits chimiques. Il est exact que, dans la plupart des branches de cette industrie dont elle s'occupe, elle a une prépondérance incontestable et souvent même un monopole. Mais certaines sections bien déterminées sont dominées par des sociétés puissantes avec qui, du reste, elle a souvent des accords.

Ainsi, l'industrie des savons est contrôlée dans une très grande proportion par Lever Brothers Ltd. Cette société a pratiqué l'intégration verticale et horizontale et ses inté-

(15) *Proceedings at the ninth annual general meeting*, p. 9.

rêts sont divers et importants. La société, soit par la détention d'une part plus ou moins grande de leurs actions, soit par de simples ententes, contrôle environ 200 entreprises de tailles diverses. Elle ne réalise pas toutefois la centralisation parfaite de I. C. I. Comme le dit le professeur Lucas : « L'industrie (des savons) n'est pas et n'a jamais été complètement unifiée au moyen d'un contrôle financier, comme l'ont été les principales sections de l'industrie chimique. » (16). En fait, la principale fonction de la société est la réglementation des prix. Elle n'a pu imposer une réorganisation technique très poussée et son contrôle de la production est assez restreint, en raison du danger que présentent pour elles les firmes indépendantes, notamment celles qui ont adopté la forme coopérative.

Il est possible cependant qu'une réorganisation plus complète et un contrôle plus efficace soient opérés bientôt dans cette branche de l'industrie. Lever Brothers Ltd va, en effet, se fondre avec une société extrêmement puissante représentant les intérêts hollandais : Unilever N. V. La nouvelle société, qui prendra le nom de Lever Brothers and Unilever, représentera les intérêts de quelque 600 entreprises. La décision définitive doit être prise dans le courant du mois d'octobre, et il est probable que cette nouvelle société, par sa puissance, sera en mesure d'embrasser la quasi-totalité de l'industrie des savons et d'adopter des méthodes adéquates à ce genre d'organisation (17).

L'industrie de l'acide acétique et des dissolvants est dominée par la Distillers' Company, qui, en 1925, a absorbé la presque totalité des firmes indépendantes et qui a un capital de 10.500.000 livres.

---

(16) A. F. Lucas, *op. cit.*, p. 191.
(17) Voir *The Financial Times* des 4 août et 18 septembre 1937.

Enfin, une autre industrie que l'on peut rattacher à l'industrie chimique, celle de l'extraction et du raffinage du sel, est sous le contrôle principal de la Salt Union Ltd, qui fut fondée à la fin du XIX^e siècle par la fusion d'une soixantaine d'entreprises et qui a pris une importance de plus en plus grande. Malgré tout, les « compagnies » qui sont sous son contrôle ne produisent qu'environ 60 p. 100 de la production totale. Mr. Fitzgerald indique que le principal effort de la société a porté sur les prix, afin de vaincre la concurrence des compétiteurs indépendants, mais que la réorganisation technique en particulier a été à peu près inexistante. Beaucoup d'entreprises sont démodées. Elles emploient des méthodes surannées et leur outillage vétuste ne leur permet pas un rendement intéressant (18).

Mais on peut s'attendre à ce que cette industrie soit bientôt réorganisée d'une façon complète. A la dernière assemblée générale de l'Imperial Chemical Industries, le président a annoncé que cette société, qui depuis longtemps était en contact étroit avec la Salt Union Ltd, avait proposé à cette dernière d'acquérir son capital et qu'il était à peu près certain de l'acceptation des actionnaires de la Salt Union (19). S'il en est ainsi, l'I. C. I. ne tardera pas à dominer l'industrie du sel. Dès lors, on peut avancer qu'elle lui appliquera les méthodes qu'elle a mises en vigueur pour toutes les branches dont elle s'occupe et qu'une réorganisation totale sera rapidement achevée.

L'industrie des produits chimiques, au sens le plus large du mot, est donc essentiellement concentrée. Il existe quelques autres sociétés en dehors de celles que nous avons mentionnées. Mais dans son ensemble nous voyons une industrie dominée par de très rares sociétés extrêmement puissantes. C'est la réalisation de l'idéal que beaucoup de

---

(18) Fitzgerald (Patrick), *op. cit.*, p. 77-78.

(19) Imperial Chemical Industries Ltd, *Proceedings at the tenth annual general meeting*, 29 avril 1937, p. 13.

comités techniques et de commissions royales voudraient pour la plupart des autres industries britanniques, ainsi que nous le verrons. Les résultats brillants de cette organisation, en particulier ceux de l'Imperial Chemical industries qui domine de beaucoup toute l'industrie chimique et qui est même considéré parfois comme l'industrie chimique britannique elle-même, ces résultats militent en faveur de la concentration extrême, de la centralisation générale, du contrôle des diverses industries. Il importe de remarquer que l'exemple de l'industrie chimique montre à quel succès peuvent arriver les efforts des particuliers. On ne saurait s'en prévaloir, bien au contraire, pour illustrer les bienfaits d'une industrie nationalisée ou simplement contrôlée par l'Etat.

CHAPITRE III

L'INDUSTRIE HOUILLERE

I. — Etat de l'industrie charbonnière avant les réformes récentes.

C'est dans l'industrie charbonnière que le mouvement de réorganisation a été le plus étendu et le plus complet. C'est là également qu'on trouve un des meilleurs exemples de l'action de l'Etat, puisque c'est la loi qui a dressé les mesures à prendre et qui a indiqué les organismes à élaborer pour présider à cette reconstruction.

Il n'est pas étonnant que l'Etat se soit particulièrement intéressé à l'industrie houillère, car c'est elle qui emploie le plus grand nombre de travailleurs de toutes les industries britanniques. Comme le constate le professeur Lucas, « elle est le cœur de tout le système industriel britannique »[1]. C'est d'elle que dépendent à peu près toutes les autres industries, ses prix de vente, sa prospérité ou son marasme conditionnent leur propre état. Cette prépondérance est bien résumée par un dicton anglais : « Quand le charbon est malade, l'Angleterre est malade. »

Or, depuis de nombreuses années, le charbon était malade en Angleterre.

Les besoins de la guerre avaient amené un accroissement considérable de capacité productive qui s'était trouvée bien vite beaucoup trop importante. Nous avons vu, en effet, que les autres pays producteurs de houille avaient

(1) A. F. Lucas, *op. cit.*, p. 67.

rapidement repris leur exploitation arrêtée par les opérations militaires et la renaissance des concurrents avait fait baisser énormément la demande de charbon britannique. Mais, fait plus important, ces concurrents travaillaient maintenant sur des bases nouvelles. Ils avaient profité de leur arrêt et souvent de leurs détériorations pour se réorganiser et travailler selon des principes modernes correspondant aux conditions économiques nouvelles.

L'industrie britannique, elle, n'avait rien changé à ses méthodes de naguère et l'individualisme, ayant trouvé son compte pendant la période de guerre, n'avait rien perdu de son acuité.

Bientôt la situation devint critique, et en 1925 une commission royale fut instituée pour enquêter sur l'état de l'industrie houillère et pour proposer des remèdes.

Cette commission, présidée par Sir Herbert Samuel, termina ses travaux par un remarquable rapport qui donne une vue exacte de l'état de cette industrie et de son organisation.

Son caractère essentiel était la diversité : « Il y a maintenant (en 1925) environ 1.400 entreprises minières possédant à peu près 2.500 mines; beaucoup emploient moins de 50 hommes, quelques-unes plus de 3.000; certaines produisent du charbon avec un coût de production de 30 shillings, d'autres au même moment avec un coût de 12 shillings. Quelques-unes vendent des qualités de charbon à la sortie du puits à 34 shillings par tonne pour l'anthracite ou 25 shillings pour les autres sortes de charbon, d'autres vendent leur qualité inférieure à 13 shillings; certaines réalisent un profit de 5 shillings par tonne même dans des conditions aussi défavorables que celles de 1925, d'autres subissent une perte égale même dans des conditions aussi favorables que celles de 1923. » (2).

---

(2) *Report of the Royal Commission on Coal Industry*, 1926, p. 43.

La taille des mines et des entreprises était très variable, mais dans l'ensemble elle était trop petite. Un rapport officiel fait pour le Board of Trade en 1929 indique que dans la région du Lancashire on comptait 168 mines de charbon en exploitation. Sur ce nombre, une soixantaine employait moins de 50 ouvriers et 143 en employaient moins de 1.000, 22 employaient moins de 10 ouvriers et quelques-unes n'avaient que 1 ou 2 hommes (3). Cet exemple pris au hasard pourrait être répété pour toutes les régions minières. On se trouve ainsi en présence d'une multiplicité d'entreprises dont beaucoup n'exploitaient qu'une seule mine de très faible étendue. Naturellement, la faiblesse de ces exploitations les empêchait de réaliser les améliorations techniques nécessaires et leur mauvais fonctionnement rejaillissait sur les entreprises mieux organisées.

La Commission Samuel donne des statistiques précises sur les profits et les pertes, la production et le coût de producution suivant la taille de l'entreprise.

En laissant de côté les 800 plus petites entreprises employant dans l'ensemble moins de 50 ouvriers, la Commission a constaté que la production par ouvrier augmentait considérablement avec l'importance de la mine : 649 kilos par ouvrier d'une mine produisant moins de 5.000 tonnes par an, 998 kilos pour l'ouvrier d'une mine produisant 200.000 tonnes.

Pour le coût de production : 17 shillings par tonne dans les grandes mines et 32 shillings dans les petites, soit près du double.

Enfin, en moyenne toujours, les petites entreprises perdaient 8 sh. 500 par tonne, tandis que les grandes faisaient un gain de 0 sh. 28.

---

(3) *Industrial Survey of the Lancashire Area* (Made for the Board of Trade by the University of Manchester), p. 161.

En face de ces résultats, et d'autres semblables, obtenus un peu partout dans le pays, la Commission Samuel, n'hésitait pas à déclarer « que la taille courante des entreprises charbonnières en Grande-Bretagne n'est pas économiquement la meilleure et qu'il y a de grands avantages dans une production sur une grande échelle, comme on la réalise de nos jours »(4).

Une des grandes causes de cette diversité d'entreprises, de cette poussière d'exploitations houillères, est l'existence des Royalties. En Grande-Bretagne, le régime des mines de charbon est en contraste avec celui qui régit les autres parties de l'Empire. Depuis le « Case of Mines de 1568 », les seuls métaux qui appartiennent à la couronne sont l'or et l'argent, appelés « métaux royaux ». La propriété des autres appartient non à l'Etat, mais à des particuliers. « La règle générale est que le propriétaire de la surface est propriétaire des minéraux subjacents. »(5).

En conséquence, la permission d'exploiter et les conditions d'exploitation dépendent des négociations entre les propriétaires des minéraux et ceux qui veulent les exploiter. Pratiquement, tout le charbon du Royaume-Uni appartient à des particuliers, des compagnies et des associations charitables, telles que collèges et « Ecclesiastical Commissionners ». Ces propriétaires font payer aux exploitants des redevances appelées « Royalties ».

On comprend la gêne que cet état de choses peut apporter à une exploitation rationnelle. « Les limites et les droits de la surface n'ont aucun rapport avec l'organisation correcte de l'industrie sous le sol... En moyenne, chaque mine a dû obtenir des « baux » d'au moins 5 propriétaires, et cependant le champ minier exploité autour d'un puits n'a pas été nécessairement celui qui pouvait

(4) *Op. cit.*, p. 57.
(5) Imperial Institutes, *Mining Royalties and Rent in the British Empire*, p. 13.

être exploité le plus économiquement autour de ce puits, mais celui pour lequel l'exploitant a réussi à obtenir des baux..., et il n'y a aucun remède si un propriétaire refusant de « louer » son charbon empêche le développement de ce capital national. »[6].

C'est en considération de ces raisons et d'autres moins importantes au premier abord que la Commission Samuel conclut « qu'aucune enquête ne pourrait manquer de conduire à la conclusion que la propriété privée des minéraux n'a pas été dans l'intérêt le meilleur de la communauté et qu'il aurait été très heureux pour le pays que, trois siècles et demi plus tôt, quand les juges décidèrent que les minéraux autres que l'or et l'argent appartiendraient au propriétaire de la surface, la législation ait réformé cette décision et réservé le charbon à l'Etat »[7].

Cette diversité et cette faiblesse des entreprises minières causées, en partie, par la raison qu nous venons d'indiquer, ont favorisé l'individualisme des exploitants et ont nui au rendement satisfaisant. Tandis que le rendement de l'industrie charbonnière était très substantiellement accru en Europe d'une façon générale, celui des charbonnages britanniques progressait peu. A côté de mines excellemment équipées et organisées on en trouvait une foule d'autres très en retard. Le rendement moyen était ainsi très inférieur au niveau européen.

« Dans les mines du Nord de la France, 70 p. 100 du charbon est abattu mécaniquement; dans la Rhur, la proportion, qui était de 2 p. 100 en 1913, était de 83 p. 100 en 1927. »[8]. En Grande-Bretagne, un effort était fait pour améliorer l'outillage, mais cet effort était beaucoup moins poussé, puisque à la même époque 26 p. 100 seu-

---

(6) Royal Commission, *op. cit.*, p. 77.

(7) Id., *ibid.*, p. 78.

(8) League of Nations, Economic organization : The problem of coal industry, *Report*, 1929, p. 9.

lement du charbon était abattu mécaniquement, alors que la proportion était de 8 p. 100 en 1913.

Pour le lavage et le nettoyage mécanique du charbon, il n'y avait en 1929 que 636 machines nettoyant 27 p. 100 du charbon. A la même date, 37 millions de tonnes, soit 14 p. 100 seulement, étaient transportées mécaniquement sur le sol.

Ce retard dans l'outillage moderne était encore aggravé par les méthodes d'utilisation du charbon et par le gaspillage ou la mauvaise utilisation des sous-produits.

Enfin l'organisation des ventes était tout à fait défectueuse; au lieu de s'entendre, les divers exploitants vendaient pour leur propre compte et se faisaient une concurrence acharnée, aggravant encore la mauvaise situation financière de l'industrie.

M. Neuman, dans son ouvrage : *Economic Organization of the British Coal Industry*, publié en 1934, essaie de dégager les causes principales de cette diversité des entreprises charbonnières et du manque de coopération si préjudiciable qu'on y constate.

Il indique d'abord la répartition géographique des bassins houillers ayant chacun des caractéristiques spéciales, mais il constate que la diversité de productivité est causée parfois « par des différences naturelles entre les mines, mais plus souvent par le degré variable de rationalisation appliquée dans des groupes voisins » (9).

Mais il estime que la demande de charbon, extrêmement diverse, est un facteur important de l'état de l'industrie charbonnière britannique. « Chaque district et, très souvent, chaque entreprise ont été habitués à satisfaire une demande différente du reste de l'industrie. » (10). Les prix sont ainsi extrêmement variés et chaque producteur ayant

(9) Neuman, *op. cit.*, p. 32.
(10) Id., *ibid.*, p. 120.

des conditions spéciales à considérer ne songe pas à s'inquiéter du voisin qui travaille sur des données différentes. C'est ainsi que ceux qui produisent surtout pour l'exportation ont toujours cherché à vendre bon marché à l'étranger et à se rattraper sur le marché national, pratiquant une politique de dumping. Mais ils se heurtent alors à ceux qui ne produisent guère que pour le marché intérieur. De là vient pour une grande part le maintien de l'individualisme. Par leur désir de réaliser le plus de gains possibles, les producteurs ont été amenés à se faire une concurrence implacable pour protéger leur zone d'action habituelle ou la part du marché intérieur ou extérieur qu'ils veulent conserver.

Les auteurs et les commissions qui ont examiné l'état de l'industrie charbonnière dans les années qui ont suivi la guerre arrivaient tous aux conclusions suivantes : Le régime de la propriété des mines, défectueux, devait être modifié; l'Etat devait racheter les Royalties, c'est-à-dire les redevances payées par l'exploitant ou propriétaire de la surface et devenir ainsi propriétaire du charbon.

De cette façon il devenait bien plus facile de donner aux entreprises une taille convenable. L'Etat, devenu seul propriétaire, pouvait provoquer ou au besoin réaliser des amalgamations de petites entreprises minières voisines afin d'arriver à une exploitation rationnelle, afin aussi d'accroître la taille moyenne des exploitations, ce qui leur permettrait d'avoir les ressources financières suffisantes à une réorganisation devenue indispensable.

L'Etat devait au besoin aider financièrement cette réorganisation et faciliter les ententes entre entrepreneurs.

Il était indispensable, enfin, d'organiser des associations coopératives de ventes, surtout pour l'exportation.

II. — La phase volontaire du mouvement d'ententes et l'élaboration du Coal Mines Act de 1930.

La situation que nous venons d'indiquer était celle de l'industrie houillère vers 1929, c'est-à-dire à la veille de la crise mondiale. Or, dès la fin du XIX^e^ siècle, on put constater certaines amalgamations de mines dans un même district en raison des ressemblances des conditions naturelles et techniques. De même, quelques fusions ou ententes de compagnies se produisirent à cette époque. Ce mouvement se continua jusqu'à la guerre, mais avec peu d'ampleur et toujours dans le cadre d'un district.

Pendant la guerre et aussitôt après, la quantité considérable des demandes ralentit encore le mouvement de concentration. Et dans la période plus dure qui suivit, la tendance à la coordination cessa presque complètement.

La grève désastreuse de 1926 et la publication du rapport de la Commission Samuel firent sortir les producteurs charbonniers de leur indolence et de leur inaction. Nous avons vu que la Commission concluait à la nécessité d'agrandir la taille des entreprises par les amalgamations de mines et d'exploitations et le gouvernement par le Mining Industry Act de 1926 qui concrétisait certaines des recommandations de la Commission, vint exercer une certaine action, indirecte il est vrai, sur le mouvement.

« Les producteurs commencèrent à se rendre compte que la « concurrence mortelle », l'organisation défectueuse de l'exportation, le dumping, le manque de travail à pleine capacité, les méthodes de production démodées, la coexistence de mines modernes et de mines archaïques, les troubles ouvriers perpétuels et les demandes de réformes constituaient des obstacles dangereux au rétablissement de l'industrie. » (11).

---

(11) Neuman, *op. cit.*, p. 129.

La comparaison avec l'étranger n'était pas rassurante, mais riche d'enseignements. On voyait les résultats donnés par les nouvelles méthodes de production et un outillage moderne. Il devint clair que l'adoption d'une technique neuve, exposée dans de nombreux congrès, serait utile à l'industrie. Mais pour cela il fallait que la taille de l'entreprise fût suffisante afin que les frais fixes n'influent pas trop sur les coûts de production. Il fallait aussi une certaine solidité financière que beaucoup de petites entreprises ne possédaient pas. Il était donc utile de s'entendre entre producteurs, de s'unir au moins dans les sections comparables, d'associer des mines travaillant dans des conditions identiques pour un même marché.

Toutes ces raisons contribuèrent à remettre en marche le mouvement de concentration ébauché autrefois. Il serait fastidieux d'examiner en détail la progression de cette tendance. Il suffit de savoir que des ententes volontaires furent instituées entre exploitations charbonnières. Mais ces ententes n'étaient pas généralisées; beaucoup de mines se refusaient à collaborer.

Un fait remarquable à signaler est que ces ententes se firent toutes dans le cadre d'un district. Le district, la région, devint comme une sorte d'unité d'organisation. Dans les districts où l'on voit les principales entreprises charbonnières s'entendre pour contrôler une part importante de la production, on constate que le problème a été résolu par chacune d'une manière différente, en considération des conditions économiques locales, les unes s'entendant pour le prix, d'autres pour la production, d'autres combinant les deux.

Mais aucune organisation générale, aucune entente entre les divers districts, n'avait eu lieu. Bien au contraire, la concurrence pour les prix continua « férocement » entre eux.

Ce mouvement était trop lent, puisque en 1929 la situa-

tion était encore celle que nous avons vue. Et surtout ce mouvement était trop décousu. Un besoin de coordination nationale se faisait sentir. C'est pour répondre à ce besoin que fut voté l'Act de 1930.

Il est intéressant de voir rapidement quelles circonstances spéciales présidèrent à l'élaboration de cette législation.

L'idée de la concentration, de l'intégration de l'industrie houillère sur une base nationale, prit surtout de l'importance à partir de 1928. Cette année-là fut particulièrement pénible pour l'industrie charbonnière britannique. La production, les ventes, les exportations, baissèrent d'une façon considérable et sur les marchés extérieurs les prix diminuèrent de 15 p. 100.

En face de l'aggravation d'une situation déjà désastreuse, les charbonniers d'Ecosse, de la North Eastern Coast, et de la Humber, particulièrement touchés en raison de l'importance de leurs exportations, élaborèrent un plan. Ce plan établissait les conditions de la concurrence dans le pays, afin d'arrêter la baisse des prix sur les marchés communs aux divers districts. Le plan à l'origine ne visait qu'une entente des prix d'exportations. Pendant six mois, des négociations furent menées pour réunir l'approbation de 90 p. 100 des producteurs de charbon. On multiplia les exposés pour montrer les avantages de cette organisation.

Mais on se rendit compte bientôt qu'on ne pouvait s'en tenir à l'exportation, et après bien des discussions et des remaniements, le Coal Marketing Committee finit par adopter un plan définitif en 1929. Dans ce plan on relève les suggestions suivantes : fixation du tonnage de la production nationale; contrôle des prix intérieurs; collaboration entre les districts pour répartir le tonnage permis; amendes pour toute contravention; entente pour la vente

sur le marché extérieur avec compensation entre marché intérieur et extérieur.

Ce plan était imparfait et contenait des lacunes et des contradictions; en réalité, ce n'était qu'un canevas.

Mais en 1929 la demande de charbon s'intensifia, les prix montèrent et le plan n'alla pas plus loin. Beaucoup d'exploitants, devant une situation meilleure, s'en désintéressèrent.

Cependant il n'avait pas été inutile, pas plus que les nombreuses négociations et démarches prodiguées pour montrer aux charbonniers britanniques la nécessité d'un plan national.

Quand en 1929 le gouvernement travailliste arriva au pouvoir, l'opinion était préparée à une réforme. Le projet du Central Coal Marketing Committee, projet établi uniquement par les membres de l'industrie sans action de l'Etat, fut examiné avec soin. Il inspira très largement le Coal Mines Act de 1930.

Enfin, à la même époque, l'utilité d'une entente internationale de l'industrie charbonnière fut longuement exposée dans le cadre de la Société des Nations. La Grande-Bretagne, privée d'un organisme capable de représenter son industrie houillère dans une entente internationale, ne pouvait prendre une part très active aux conférences. Ce fait fut mis en lumière par le rapporteur du projet de l'Act de 1930 et contribua sans nul doute à l'adoption de la loi.

III. — Le Coal Mines Act de 1930.

Il nous faut maintenant examiner la législation élaborée pour réorganiser l'industrie charbonnière britannique. Nous avons vu que l'initiative privée avait été très nettement insuffisante. La gravité de la situation et l'importance de l'industrie déterminèrent le gouvernement à faire

voter le Coal Mines Act de 1930, qui est la base du mouvement de reconstruction de l'industrie houillère.

Cette loi de 1930 contient en réalité deux parties distinctes.

La première partie s'occupe de la production et de la vente du charbon; la deuxième a trait à la réorganisation générale de l'industrie charbonnière par voie d'ententes et d'amalgamations.

Pour réglementer la production et la vente du charbon, la loi divise la Grande-Bretagne en 21 districts correspondant aux divers bassins houillers. Elle prévoit l'élaboration d'un plan central administré par un « Conseil central » et chargé de réglementer la production et la vente du charbon d'une façon générale en Grande-Bretagne; des plans de district administrés dans chaque district par un « Conseil exécutif » sont destinés à réglementer la production et la vente dans chaque district.

Le plan central et les plans de districts doivent être élaborés par les charbonniers eux-mêmes et réunir la majorité de tous les producteurs de charbon britanniques pour le plan central, des producteurs de chaque district pour les autres plans. Le Board of Trade doit accepter les plans ainsi élaborés avant qu'ils n'entrent en application.

Le Conseil central sera composé de représentants des charbonniers des divers districts nommés par leurs collègues ou par le Board of Trade. Ce conseil sera chargé d'administrer le plan central, et sa principale fonction sera d'assigner à chaque district une production maximum; la quantité permise pourra du reste être modifiée par le Conseil pour des raisons sérieuses. Il a aussi pour mission de coordonner les opérations des divers plans de districts en donnant ses directives aux conseils exécutifs des divers districts. Il peut également infliger des amendes pour les contraventions aux dispositions du plan central.

Dans chaque district, un « Conseil exécutif », élu par

les producteurs de charbon ou nommé par le Board of Trade, doit administrer les plans de districts. Chaque conseil exécutif est chargé de répartir la production permise au district par le Conseil central entre les différentes mines du district. A cet effet, il doit déterminer le « tonnage standard » de chaque mine et allouer une quantité maximum à produire pour des périodes déterminées, ces quantités maximum sont appelées « quotas ».

Les conseils exécutifs doivent, de plus, fixer les prix de vente minimum de chaque catégorie de charbon dans chaque district. Ils peuvent infliger des amendes pour tout dépassement de « quota » ou pour les ventes à un prix inférieur au minimum fixé.

Divers « comités d'investigation » seront constitués pour arbitrer les différends et juger les plaintes suscitées par le fonctionnement d'un plan. Le Board of Trade exercera un contrôle général et les plaintes pourront être portées en appel devant The Railway and Canal Commission (12).

Cette première partie de l'Act de 1930 ne devait constituer qu'une mesure provisoire destinée à attendre la réorganisation complète et générale de l'industrie indiquée par la deuxième partie. Au cours du débat sur la loi, le Premier Ministre avait déclaré en effet à la Chambre des Communes : « Quand on aura réalisé les amalgamations, que nous réaliserons, quand les « royalties » auront été nationalisées comme elles doivent l'être sans délai, alors les conditions qui rendent nécessaire la première partie de la loi disparaîtront complètement... Le plan ne doit être que temporaire. » (13). En fait, cette partie, qui devait

---

(12) The Railway and Canal Commission est un organisme qui n'a guère d'équivalent en France. C'est un tribunal composé de trois magistrats de l'Ordre judiciaire et ayant une compétence d'ordre administratif, non limitée aux chemnis de fer et canaux, comme son nom semblerait l'indiquer.

(13) Parliamentary Debates, *Official Reports*, House of Commons, vol. 223, col. 1769-1770, 19th december 1929.

prendre fin le 31 décembre 1932, a été prolongée par le Coal Mines Act 1932 jusqu'au 31 décembre 1937, en raison de la lenteur avec laquelle s'est opérée la réorganisation projetée.

La deuxième partie de la loi est intitulée : « Réorganisation de l'industrie houillère », et c'est elle qui définit les mesures à prendre pour arriver à une reconstruction générale de l'industrie capable de lui redonner une situation convenable.

A cet effet, la loi décide qu'une Commission de réorganisation de l'industrie houillère, formée de 5 membres nommés par le Board of Trade qui ne peuvent être membres de la Chambre des Communes et ne peuvent posséder aucun intérêt dans une entreprise charbonnière, aura la direction générale de la réorganisation.

D'après les termes mêmes de la loi, « le devoir de la Commission sera d'assurer la réorganisation de l'industrie houillère en vue de faciliter la production, l'approvisionnement et la vente des charbons par les exploitants de mines et dans ce but d'encourager et d'aider par la préparation de plans ou autrement les amalgamations d'entreprises houillères quand la Commission jugera que ces amalgamations sont dans l'intérêt national » (14).

Donc le grand moyen de réorganisation est la fusion d'entreprises. Ce procédé n'est pas nouveau; il avait été recommandé depuis longtemps, et nous avons vu que, d'eux-mêmes, certains charbonniers britanniques l'avaient employé. L'Act de 1926 avait déjà autorisé les propriétaires d'une entreprise charbonnière, instigateurs d'une fusion, à demander à la Railway and Coal Commission de forcer un propriétaire récalcitrant à accepter la fusion. Des facilités avaient été accordées pour encourager ce mouvement. Malgré cela, le nombre des fusions avait été infime,

(14) Coal Mines Act, 1930, part. II, sect. 12, § 1.

c'est pourquoi le Coal Mines Act de 1930 prenait des mesures plus énergiques.

Quand la Commission de réorganisation juge qu'une fusion est profitable, elle demande aux propriétaires des entreprises intéressées de dresser un plan de fusion et de le lui soumettre; s'ils ne le font pas, la Commission peut élaborer elle-même un plan de fusion.

Mais, conformément à la tradition anglaise, des garanties furent instituées par le Parlement contre l'arbitraire de la Commission, et une fusion ne peut devenir obligatoire qu'après une procédure compliquée.

Tout plan de fusion doit être soumis au Board of Trade, qui le transmet à la Railway and Canal Commission, en sorte que c'est après un débat minutieux où les diverses parties sont représentées que la justice accepte ou refuse la fusion. Elle ne peut l'accepter que si elle est dans l'intérêt national. Il faut, de plus, « que la fusion aboutisse à un abaissement du coût de production; qu'elle ne soit pas financièrement préjudiciable à aucune des entreprises intéressées et... que les termes du plan de fusion soient justes et équitables pour toutes les parties »[15]. Enfin tout propriétaire peut faire déterminer par la justice la compensation qu'il doit recevoir pour entrer dans la fusion projetée.

On voit les conditions multiples et la longue procédure qui servent de garanties aux intérêts particuliers. Toutes ces dispositions de la loi furent, en pratique, un obstacle considérable à la réorganisation effective de l'industrie, et nous verrons qu'on se propose de les simplifier.

Le Coal Mines Act de 1930 contient encore des dispositions réduisant à sept heures et demie au lieu de huit heures le travail dans les mines et crée un Conseil national de l'industrie houillère chargé d'arbitrer les conflits

---

(15) Coal Mines Act, 1930, part. II, sect. 13, § 2.

relatifs aux salaires et aux autres conditions de travail.

Telle est la loi fondamentale, base de l'organisation nouvelle de l'industrie houillère britannique. On remarquera que le gouvernement ne joue dans tout le système élaboré qu'un rôle très effacé; il se borne, par l'intermédiaire du Board of Trade, à exercer un contrôle assez lâche. C'est lui qui a dressé le plan d'ensemble, le cadre de la réorganisation, mais c'est à l'industrie elle-même qu'il appartient de remplir ce cadre et d'instituer les mesures propres à améliorer sa situation. En ce qui concerne la fixation des prix et de la production, l'Etat ne joue aucun rôle direct. Le système employé laisse une large autonomie à chaque district, le Conseil central leur distribue seulement une quantité maximum et se borne à leur donner des avis propres à assurer la coordination entre les diverses régions.

Il nous faut étudier maintenant comment l'industrie houillère a rempli les cadres tracés par la loi et voir comment elle a travaillé à sa réorganisation en suivant le simple canevas indiqué par le Coal Mines Act.

IV. - Fonctionnement du contrôle de la production et des prix.

Le Plan central fut élaboré rapidement et entra en opération peu après le vote du Coal Mines Act. Ce Plan indiquait que le Conseil central chargé de l'administrer serait composé de représentants des charbonniers de chaque district, leur nombre variant avec la production de chaque région.

La tâche principale du Conseil est de déterminer la quantité totale que l'industrie doit produire dans une période donnée et de répartir cette quantité totale entre les divers districts.

Le Conseil a trouvé de très grosses difficultés pour déterminer la quantité totale à autoriser. Comme le constate le professeur Lucas, « il n'y a évidemment pas de formule pour cela »[16]. Le Conseil a donc considéré l'état du marché et a tenu compte des demandes dans les périodes précédentes. Les difficultés mêmes d'arriver à une estimation exacte ont conduit le Conseil à être assez large dans ses appréciations. Il a cependant notablement diminué le tonnage permis dans les premières années, puisque la diminution entre 1929 et 1933 a été de 19 p. 100. Aux premiers signes de reprise, il n'a pas hésité à augmenter ses allocations.

Les réglementations sont faites par trimestre, et pour savoir la part à attribuer à chaque district, le « central board » demande à chaque Conseil exécutif de lui indiquer quelle quantité il estime nécessaire à son propre district. Le Conseil se réunit alors pour examiner ces estimations et communique ses décisions aux divers districts quinze jours au moins avant le début de la période considérée.

Du reste, les conseils exécutifs peuvent, au cours d'une période, réclamer une augmentation de tonnage en fournissant les justifications de cette demande. Le Conseil examine cette demande et la satisfait s'il le juge utile.

« Aucun Conseil exécutif n'a le droit de transférer à un autre district une part quelconque du tonnage qui lui a été attribuée par le Conseil central. »[17]. De même, si pendant une période un district ne produit pas tout le tonnage qui lui a été alloué, il ne peut ajouter la différence à sa production du trimestre suivant; c'est le Conseil central seul qui décide pour chaque période la quantité permise.

---

(16) A. F. Lucas, *op. cit.*, p. 78.

(17) Central Coal Mines Scheme, 1930, sect. X-A, § 1.

Tout dépassement de la quantité permise entraîne pour le district fautif le paiement d'une amende de 2 shillings et 6 pence par tonne excédentaire.

« Le Conseil central examinera de temps en temps le fonctionnement des plans de districts et donnera aux conseils exécutifs des divers districts les directives relatives aux termes et aux conditions de la vente ou de la fourniture du charbon produit dans ces districts qui lui paraîtront utiles pour coordonner le fonctionnement des plans de district. » (18). Si ces directives ne sont pas suivies, les conseils exécutifs contrevenants seront condamnés à une amende ou même à une astreinte parfois considérable, jusqu'à ce qu'ils se soumettent.

C'est là une mesure intéressante et rare dans les divers procédés de réorganisation que nous étudierons. Elle indique un souci de construire sur une base nationale, de travailler d'une façon homogène. Cela ne s'applique évidemment qu'à un côté de la réorganisation de l'industrie houillère, mais il était nécessaire de mettre ce fait en lumière.

De leur côté, les divers districts élaborèrent les plans prévus par la loi, et le Board of Trade n'eut pas à élaborer lui-même qu'un seul plan : en Ecosse, à cause de la résistance des industriels de cette région. Les autres furent institués par les producteurs de charbon eux-mêmes.

Chaque district, profitant des termes très généraux de la loi, établit son plan comme il l'entendit en tenant compte des conditions locales. Il ne saurait s'agir ici d'examiner un à un les dix-sept plans (19) et de voir comment chacun a élu son conseil exécutif et a déterminé ses pouvoirs. Il suffit de savoir que tous ont institué des règles

---

(18) Id., sect. XIV.

(19) Les cinq districts des Midlands ayant été fondus en un seul, le nombre des districts est de 17 au lieu des 21 prévus par la loi.

pour répartir le tonnage attribué au district entre les diverses entreprises.

Là non plus le travail n'est pas aisé et la multitude d'entreprises que nous connaissons n'est pas faite pour faciliter la tâche des conseils exécutifs. Toutefois, ils arrivèrent à leurs fins sans trop de difficultés.

On a déterminé pour chaque entreprise un « tonnage standard » en rapport avec son importance et sa production habituelle. Ce tonnage est ordinairement fixe, mais chaque trimestre les « quotas » permis à chaque mine varient. Les « tonnages standard » servent à déterminer l'importance relative des entreprises. La quantité totale allouée au district est divisée en parts proportionnelles aux tonnages standard déterminés à l'avance. La difficulté principale fut donc d'établir le tonnage standard de chaque entreprise et pour cela on se fonda le plus souvent sur la production antérieure. La période considérée pour cette détermination varie suivant les districts, de même que les méthodes de calcul, mais c'est toujours la considération de la production antérieure qui a servi de base à l'établissement de ces tonnages standard.

Dans la plupart des districts, la réglementation de la production a été assouplie par une faculté autorisée par le Coal Mines Act lui-même : les plans de district peuvent autoriser les transferts volontaires d'une partie des quotas d'une mine à une autre. Quand une mine n'atteint pas la quantité de charbon qu'elle est autorisée à produire, elle peut céder la différence à une autre mine qui, elle, est en mesure de produire plus que sa part. Cela ne change pas le résultat global et présente l'avantage de favoriser l'entente et la coopération entre les producteurs. Parfois, quand, au cours d'un trimestre, une mine se rend compte qu'elle ne produira pas toute la quantité de charbon qui lui a été allouée, elle en avertit le conseil de son district qui répartit le surplus entre les mines qui ont demandé

une augmentation de tonnage. Ces transferts ou ces cessions sont faits soit gratuitement, soit à un taux minima par tonne cédée.

Toute cette « machinerie » a commencé à fonctionner dès 1931 et les rapports annuels du Board of Trade sur le fonctionnement de la première partie du Coal Mines Act de 1930, nous indiquent les résultats principaux. En 1932, les estimations du Conseil central ont été trop larges. Bien que la production totale autorisée ait été diminuée, la demande a été encore inférieure. En conséquence la production réelle a été inférieure de 14 à 15 p. 100 à la production permise.

A partir de 1933, l'estimation des besoins est mieux faite. Le Conseil central, au lieu d'établir ses allocations plusieurs semaines à l'avance, décida de n'en établir qu'une partie et de laisser chaque district libre de réclamer une augmentation, à condition de justifier cette augmentation par les nécessités de faire face à ses commandes. De cette façon, la production réelle fut bien plus près de la production autorisée, tout en demeurant légèrement inférieure.

Cette réforme permit dorénavant d'avoir des estimations plus exactes; l'année suivante, malgré un accroissement de production de 16 millions de tonnes, la différence entre production réelle et production autorisée n'est que de 2 p. 100.

Une nouvelle réforme importante fut introduite le 1er janvier 1935; elle consiste en une subdivision des quotas. Jusque-là, chaque district recevait son quota global sans préoccupation de sa destination : exportation ou vente sur le marché intérieur. Ce système s'avéra trop rigide. En effet, l'Executive Board de chaque district distribuait ce quota entre les diverses mines, et si on accordait un supplément, il était réparti entre toutes les entreprises, sans considérer que certaines mines travaillant

presque exclusivement pour l'intérieur n'avaient aucun besoin d'une augmentation motivée seulement par les demandes du marché extérieur.

Désormais, chaque district reçoit une allocation globale divisée en allocation pour le charbon destiné à l'exportation et en allocation pour le charbon destiné au marché national. A son tour, le tonnage du district est distribué entre les mines en donnant à chacune d'elles une part du tonnage d'exportation et une part du tonnage destiné au marché intérieur. De cette façon, si une plus grande quantité de charbon est demandée pour l'exportation, les allocations pour l'exportation peuvent être augmentées sans toucher à celles destinées à l'intérieur, et inversement. On arrive ainsi à une répartition très souple et aussi précise que possible.

*
* *

Nous savons que la première partie du Coal Mines Act de 1930 s'occupe aussi de la réglementation des prix du charbon. Les conseils exécutifs des districts doivent fixer le prix minimum de vente des diverses catégories de charbon. On peut même dire que c'est là le but principal de cette première partie, la réglementation de la production n'étant en somme qu'un moyen d'arriver à ce résultat.

Mais, la loi étant extrêmement vague sur ce point, les plans de district se sont cantonnés à cet égard dans une concision semblable et bien peu donnent quelques indications précises sur la manière dont les conseils exécutifs doivent contrôler les prix.

En fait, au début, aucune coopération ne se manifesta et les prix édictés par divers conseils exécutifs furent appréciés d'une façon discordante, et dans l'ensemble, les mesures prises ne furent pas efficaces parce que pas observées.

La première réalisation importante en matière de coordination des prix entra en action au début de 1935. A ce moment, les efforts des conseils exécutifs du Lancashire et Cheshire, North Staffordshire et North Wales, pour coordonner les prix intérieurs entre ces districts, furent couronnés de succès. Ils ont réussi à fixer le prix de toutes les catégories de charbon domestique produit dans ces trois districts.

Mais la réglementation des prix la plus efficace a revêtu la forme d'organisation, de centralisation des ventes.

Dès le 1er janvier 1935, un plan volontaire, couvrant 90 p. 100 de la production des Lothians a été mis en œuvre. Il porte le nom de « Associated Lothian Coal Owners Ltd », et il couvre une production annuelle d'environ 500.000 tonnes. « L'association s'occupe exclusivement de la vente de la houille, du coke et du « patent fuel », produits par ses membres. Les ordres pour le charbon sont distribués entre les différents exploitants des mines. Les parts des ventes sur le marché intérieur sont déterminés suivant les pourcentages de la participation des propriétaires de charbon dans ce commerce pendant l'année type qui est l'année finissant le 30 juin 1934.

« Il y a un système de compensations pour les producteurs qui ne peuvent fournir la part qui leur est attribuée chaque mois et de contributions par ceux qui dépassent leur part, à un taux d'environ 10 1/2 pence par tonne. En ce qui concerne le charbon destiné à l'exportation, l'Association est plus libre pour répartir les ordres et les ventes ne sont pas sujettes à compensation. Dans les deux cas, l'Association doit payer au producteur le montant des sommes reçues moins les frais de vente. »[20]. Cette centralisation des ventes a amené une diminution sensible

---

(20) Mines Department. Coal Mines Act 1930, *Report... on the working of Schemes under Part I of the Act during the* 1st *quarter of* 1935, p. 3.

des frais généraux, et les profits réalisés par les entreprises de cette région ont été accrus d'autant.

Un autre district fournit un exemple d'organisation des ventes et, par suite de réglementation des prix : c'est le district de Lancashire et Cheshire.

L'organisation réalisée par le Conseil exécutif du district porte le nom de « Lancashire Associated Collieries ». Elle distribue une part en quota du marché à chaque producteur et toutes les mines sont englobées dans l'association. On vend à un prix fixé d'avance et un soin particulier est apporté au contrôle de la qualité du charbon. Les mines devant vendre à un prix fixe sont, en effet, tentées de fournir pour ce prix un charbon inférieur obtenu à meilleur compte au lieu de fournir la meilleure qualité. Le contrôle rigoureux établi par l'Association empêche cette éventualité de se produire.

Une conséquence indirecte de cette rigueur est que les producteurs sont amenés à perfectionner leur outillage et leurs méthodes afin de réduire leurs coûts de production et de réaliser ainsi de plus grands bénéfices.

Un autre danger pouvait venir des distributeurs de charbon. Ces vendeurs pensèrent se procurer du charbon d'un district voisin à un prix inférieur pour le revendre sur le marché du Lancashire au prix fixé par l'Association. Mais ce calcul a été déjoué par l'entente spontanée qui s'est établie entre les mines des autres régions vendant sur ce marché et l'Association. « Il y a un degré de coopération volontaire surprenant avec les mines individuelles des Midlands, des North Wales et du North Staffordshire. Plus de 60 p. 100 des mines envoyant du charbon des Midlands dans le Lancashire travaillent en union avec nous, quoique sans arrangement formel. » (21).

La coopération spontanée entre les producteurs, même

(21) *Report of the Lancashire Associated Collieries*, january 1936.

sur un seul point : la vente, voilà un fait qui mérite d'être signalé, surtout lorsqu'on considère l'importance des régions intéressées. C'est une indication précise que l'individualisme traditionnel de l'industriel britannique est en recul, au moins dans ses manifestations extérieures.

Mais, malgré tout, les organisations que nous venons d'examiner rapidement ne constituaient en somme que des manifestations isolées. Le gouvernement, en 1935, devant le peu de progrès réalisés dans la fixation des prix et le manque de coordination entre les régions, avait demandé au Conseil central de préparer avec les conseils exécutifs des plans « pour que, au 30 juin 1936 au plus tard, une organisation pour le contrôle complet et effectif de la vente du charbon soit établie dans chaque district minier avec une coordination entre les districts par le canal du Conseil central » (22).

Ces plans devaient remplir les conditions suivantes :

1° Ils devaient comprendre tous les producteurs de charbon dans chaque district et être permanents;

2° Ils devaient empêcher effectivement la concurrence entre les diverses mines;

3° Ils devaient être conçus de telle sorte qu'on ne puisse s'y soustraire.

Les divers conseils exécutifs se mirent au travail, à l'exclusion de celui du Lancashire et Cheshire qui avait déjà organisé une centralisation des ventes, comme nous l'avons vu. Après discussion au Parlement, les nouveaux plans entrèrent en vigueur le 1er août 1936.

La centralisation des ventes a été organisée selon trois types différents.

Le premier type, adopté par trois districts seulement, représente une complète centralisation des ventes sur les

---

(22) *Mines Department, Report... on the working of Sthemes under Part I of the Coal Mines Act* 1930, *since march quarter* 1935, p. 2.

mêmes bases que le plan mis en œuvre un an plus tôt dans le Lancashire. Dans ces districts, l'exploitant des mines ne vend plus le charbon qu'il produit, le droit de vente est transféré au Conseil exécutif du district qui vend le tout. Chaque producteur est payé par le Conseil à un prix établi d'après ceux des périodes précédentes. Tous les profits et pertes faits par le Conseil sont divisés entre les producteurs suivant une proportion déterminée à l'avance.

La majorité des districts cependant n'était pas préparée à employer une centralisation aussi absolue. Elle a adopté le deuxième type d'organisation connu sous le nom de « Contrôle central des ventes » (Central control of sales).

Dans ce système, le producteur continue à vendre son propre charbon, employant ses propres vendeurs et cherchant ses propres clients. Mais dans chaque district il y a un « Comité des ventes » qui, par un système de permis, contrôle l'activité du producteur. D'une façon générale, ces permis, délivrés à la demande des producteurs, prescrivent la quantité qui peut être vendue, la destination où elle peut être envoyée et le prix en dessous duquel le producteur ne peut pas vendre. D'autres conditions accessoires peuvent figurer dans le permis.

Les « Comités de vente » sont composés soit de personnes étrangères à l'industrie charbonnière, soit de membres élus de l'industrie, mais sous la présidence d'une personne indépendante qui a un pouvoir de décision en cas de désaccord des membres du comité.

Tout producteur qui vend plus de charbon qu'il ne lui en est alloué paie une contribution en rapport avec le surplus. Ceux qui, de ce fait, n'ont pu vendre tout ce à quoi ils avaient droit reçoivent une compensation.

Enfin le Midland (Amalgamated) district a adopté un troisième type d'organisation. Les mines du district sont réunies en différents groupes. Le charbon produit par cha-

que groupe est vendu par le Conseil exécutif du district par l'intermédiaire des agents de vente des groupes. Pour assurer la coordination entre les agents des différents groupes, il y a un « Comité de coordination du district » qui a un président indépendant.

Cette réorganisation si complète des ventes et par suite de la réglementation des prix fonctionne depuis un an à peine. Le premier rapport officiel concernant cette nouvelle organisation a été publié récemment (fin juin 1937) [23] et la période qui s'est écoulée depuis la mise en œuvre est encore trop brève pour qu'on puisse porter un jugement définitif sur les résultats obtenus. Il ne faut pas oublier que la période de début d'une transformation aussi vaste est toujours un peu incertaine.

De plus, la mise en œuvre de ces organisations de district a coïncidé avec une reprise de la demande du charbon, et cette demande dans les premiers mois de 1937 a parfois dépassé l'offre. Dans ces conditions, les prix ne pouvaient que s'améliorer. « Il n'est pas douteux, dit le rapport, que la centralisation et le contrôle des ventes ont eu une influence appréciable, ne serait-ce qu'en évitant la concurrence qui n'aurait pas manqué de se produire entre les producteurs. »

Du reste, un exemple montre les résultats favorables pour l'industrie de cette organisation; c'est celui du Lancashire. Dans ce district, en effet, le plan était en vigueur un an avant la réforme générale et avant l'accroissement considérable de la demande que nous venons de signaler. Or, au bout d'un an, non seulement le Conseil avait acheté le charbon en moyenne 5 pence par tonne plus cher qu'avant, mais il distribua entre les producteurs de la

---

(23) Mines Department, *Report by the Board of Trade... on the working of Schemes under Part I of the Coal Mines Act 1930 for the year 1936.*

région 195.587 livres sterling de profit réalisé, soit 4 pence supplémentaires par tonne (24).

Mais le but premier de la partie I de l'Act de 1930 est d'améliorer la situation financière de l'industrie houillère dans son ensemble pour lui permettre de se réorganiser entièrement et d'améliorer sa production. Or, l'organisation des ventes dans chaque district que nous venons de voir n'est pas suffisante pour atteindre ce but. Elle pourrait tendre à remplacer la néfaste concurrence entre producteurs par la non moins néfaste concurrence entre districts.

C'est pourquoi le Plan central fut lui aussi modifié en 1936 « pour forcer le Conseil central à surveiller la marche des plans de districts et en vue de coordonner leur marche, de donner des directives aux conseils exécutifs des districts pour les conditions et les termes de la vente ou de l'offre du charbon. Ainsi, le Conseil a un pouvoir d'initiative, le cas échéant, pour faire réaliser une coordination entre les districts, en plus du pouvoir qu'il avait précédemment de coordonner les prix minimum seulement s'il en était prié par un Conseil exécutif » (25).

Il y avait deux façons possibles de réaliser la collaboration entre les districts : soit en fixant les prix des différentes sortes de charbon, les mêmes pour tout le pays; soit par la coopération des districts ayant un marché commun, au moyen de réunions de vendeurs, ou de comités.

La première méthode nécessiterait un travail d'une difficulté quasi-insurmontable et ne pourrait être que très lente. La deuxième méthode, qui a été adoptée en fait, peut à la longue conduire au résultat direct de la première.

La collaboration entre districts est donc réalisée actuel-

---

(24) Id., *Ibid.*
(25) Id., *ibid.*, p. 7.

lement par régions. Les districts qui vendent sur un marché commun s'entendent par divers organismes, et par des conventions, pour fixer les prix du charbon sur tel marché. Certains districts vendant sur plusieurs marchés sont ainsi amenés à collaborer avec un grand nombre d'autres, et de cette façon, indirectement, peu à peu, la coordination générale des ventes se réalise.

Ajoutons que, dans la plupart des districts, des réglementations ont été introduites pour la revente du charbon. Des permis sont nécessaires indiquant le marché sur lequel la revente peut être faite et à quel prix minimum. Grâce à cette précaution, les efforts des producteurs, les résultats des plans, ne risquent pas d'être détruits par des revendeurs malhonnêtes.

Le but avoué de ces plans, de cette organisation, est d'élever les prix du charbon afin qu'ils soient rémunérateurs et que l'industrie charbonnière puisse sortir de sa situation critique et se réorganiser.

Mais en présence d'une augmentation des prix, « les questions que le consommateur se pose sont si ces augmentations ne sont pas déraisonnables ou discriminatoires et si les pouvoirs que la loi a conférés à l'industrie n'ont pas été exercés d'une manière qui soit contraire à l'intérêt public » (26).

Et encore une fois, comme il fallait s'y attendre en Angleterre, le Parlement est intervenu pour sauvegarder les droits des clients et pour éviter les abus possibles. Il a institué une sorte de juridiction pour juger les réclamations. En cas de protestation, le moyen le meilleur est évidemment une entente après discussion entre acheteur et vendeur, mais si le client n'a pu s'entendre avec son vendeur, il lui reste encore une sauvegarde : les « comités d'investigation ».

---

(26) Id., *ibid.*, p. 10.

Ces comités, institués par le Coal Mines Act de 1930 (part. I, sect. 5), ont été réorganisés avant l'entrée en vigueur des plans de réorganisation des ventes. Outre leur rôle principal que nous avons vu, ils ont le pouvoir d'examiner les réclamations présentées par les consommateurs de charbon — particuliers, sociétés ou administrations — contre les prix établis par l'organisme des ventes. Pour assurer leur indépendance et leur compétence, ces comités sont maintenant présidés par un membre « of the legal profession » (homme de loi).

Depuis la mise en vigueur des nouveaux organismes de vente, ces comités ont eu l'occasion de donner des « consultations » à des plaignants, et entre le 1er août 1936 (début de la nouvelle organisation) et le 31 mars 1937, ils n'ont eu à juger que 8 cas et n'ont donné raison aux plaignants que 2 fois seulement (27).

On voit avec quel soin la réglementation de la production et des ventes de charbon a été organisée. L'industrie a bien rempli les cadres tracés par la loi.

Après plusieurs perfectionnements suggérés par l'expérience, la production est aujourd'hui très effectivement contrôlée. Le Conseil central estime avec une précision remarquable la quantité totale de charbon à extraire et il distribue à chaque district la part exacte qui lui est nécessaire. A leur tour, les conseils exécutifs sont arrivés à répartir équitablement le tonnage alloué à leurs districts respectifs entre les diverses entreprises. Enfin la souplesse nécessaire est assurée par les transferts possibles d'une exploitation à une autre dans un même district. De cette façon, on est arrivé à équilibrer la demande et la production, ce qui a permis un rendement meilleur et une sécurité plus grande. De cette façon aussi le gaspillage

(27) Id., *ibid.*, p. 12.

a été pratiquement supprimé pour le plus grand profit des résultats financiers des producteurs.

Cette réglementation de la production a facilité le contrôle des ventes et la coordination des prix, et la « machinerie » construite pour arriver à ce but est vraiment aussi complète et aussi précise qu'on pouvait l'espérer. Non seulement les organisations de vente ont unifié les prix dans chaque district, puisque toutes les entreprises d'un même district y sont soumises, mais encore la collaboration des districts entre eux a permis de suivre une politique généralisée dans l'ensemble du pays.

Tout cela a été élaboré sous l'impulsion du gouvernement, mais l'autonomie de l'industrie charbonnière a été absolument respectée. C'est l'industrie elle-même qui contrôle sa production et ses prix; l'Etat surveille simplement et a fait établir des garanties contre les excès possibles.

On peut donc dire que la première partie du Coal Mines Act de 1930 a été accomplie intégralement, les réglementations qu'elle traçait ont été minutieusement établies. Seulement il a fallu sept ans pour arriver à ce résultat, puisque les organisations de ventes n'ont été mises en action qu'à la fin de 1936. Sept ans, alors que la loi n'avait envisagé sa première partie que comme une mesure provisoire devant durer deux ans. En principe, cette partie de l'Act vient à expiration le 31 décembre prochain, mais il est probable que cette minutieuse construction ne sera pas renversée à cette date. Il est probable qu'on prolongera encore la durée de cette patiente organisation, qui vient à peine d'être achevée.

Tout cela, en effet, n'était destiné qu'à attendre la réorganisation complète et durable de l'industrie. L'état de cette réorganisation que nous allons étudier maintenant n'est pas assez avancé pour qu'on puisse abandonner encore tout ce qui a été fait pour la production et les prix. De plus, comme on l'a fait remarquer, l'organisation si

poussée que nous venons d'examiner trouverait aisément sa place dans une reconstruction complète de l'industrie houillère.

V. — La réalisation pratique de la deuxième partie du Coal Mines Act 1930.

Le but final de l'Act de 1930 était la réorganisation profonde et permanente de l'industrie charbonnière afin de lui redonner une situation satisfaisante. Cette reconstruction sur des bases nouvelles était tracée par la deuxième partie de la loi. La réalisation de la première partie, provisoire ainsi que nous l'avons vu, n'était destinée qu'à parer au plus pressé en attendant la construction neuve qui demanderait un peu plus de temps, mais devait être terminée rapidement néanmoins.

Disons tout de suite que, si la réalisation de la première partie est maintenant achevée, avec quelque retard il est vrai, il n'en est pas de même de la tâche principale. En ce qui concerne la réorganisation générale, la lenteur des progrès est telle qu'on constate presque un échec complet.

Les défauts que la loi voulait supprimer étaient la taille trop petite des exploitations, leur trop grand nombre et leur trop grande diversité. C'étaient là, nous l'avons vu, les caractères les plus néfastes de l'industrie houillère britannique, les obstacles principaux à une organisation rationnelle et moderne. Nous avons vu également que le principal remède envisagé par la loi de 1930 était la fusion d'entreprises, et qu'une commission devait être instituée pour diriger tout le mouvement de reconstruction.

Cette « Commission de réorganisation de l'industrie houillère » fut, en effet, constituée de 5 membres indépendants de l'industrie, nommés par le Board of Trade.

Peu de temps après son entrée en fonctions, cette Com-

mission envoya à tous les producteurs de charbon une brochure (28) indiquant, avec l'état des divers districts miniers, comment elle concevait sa tâche et quels étaient les raisons de son action. Il nous paraît intéressant de donner quelques extraits de cette publication, qui nous a été aimablement communiquée par la Commission elle-même. Cela nous aidera à bien situer la question.

Après avoir remarqué que la réorganisation par voie de fusions n'est pas une idée nouvelle, la Commission écrit : « Quelques progrès ont été déjà faits, surtout dans les South Wales, vers la conversion de l'industrie en un nombre plus petit de plus grandes entreprises. Mais ses traditions intensément individualistes sont un gros obstacle... »

« Les jours de suprématie indiscutable ne sont plus; la production dépasse la demande; les coûts de production sont enflés par le travail intermittent; la concurrence sans frein de plusieurs centaines d'entreprises indépendantes, qui était acceptable quand les choses nous étaient faciles, est positivement destructrice dans les conditions d'aujourd'hui. La politique recommandée pour toutes les industries lourdes par le Comité Balfour est une politique d'entente...

» ... Le besoin vital de l'industrie d'aujourd'hui est la réduction des coûts de production par la concentration de l'effort productif. Plus de puits doivent travailler à pleine capacité; quelques-uns doivent cesser toute exploitation, au moins temporairement... Nous sommes convaincu qu'aucun remède aux maux de l'industrie ne sera satisfaisant s'il n'a pas cela comme objet principal...

» Si les avantages de la fusion sont ce que nous croyons qu'ils sont, il s'ensuit que, toutes choses égales d'ailleurs,

---

(28) Memorandum on Colliery amalgamations, *Preliminary notes on the application of Part II of the Coal Mines Act 1930 to the Coal fields of Great Britain.*

plus la taille de l'entreprise sera grande, plus grands seront les bénéfices qu'apportera la fusion...

» Nous envisageons comme but ultime de la politique de fusion, la division du pays en unités géographiques, avec dans chacune une seule entreprise minière. Mais nous ne pensons pas que cela pourra être réalisé partout d'un seul coup. Il est très possible, par exemple, que certaines entreprises ne soient pas d'une valeur suffisante pour être incorporées à une union d'entreprises. Il sera peut-être sage de commencer par des fusions d'entreprises en unions assez petites avant de fondre celles-ci en unions plus vastes. »

Et l'année suivante, la Commission précisait la politique qu'elle entendait suivre dans un supplément à son mémorandum de l'année précédente (29).

« Dans notre mémorandum précédent, nous avons fait allusion à la nécessité pour l'industrie d'abandonner son vieil individualisme pour une organisation mieux adaptée aux conditions nouvelles, et nous avons indiqué que la phase ultime pourrait être de vastes entreprises, contrôlant chacune la production du charbon dans une région géographique. Nous continuons à penser que quelque chose de cette sorte sera probablement fait. Mais nous pensons aussi qu'il est sage de ne pas être pressé, et qu'il est bien plus important de s'attacher aux premières mesures que d'essayer de discerner l'œuvre éloignée. Nous avons toujours dit que nous pensions que notre premier devoir était d'aider l'industrie à élaborer des plans volontaires (de fusion) de son propre cru et non d'essayer de lui dicter en détail ce qu'elle devrait faire. Nous tenons à dire nettement que nous sommes de l'avis des nombreuses personnes qui nous ont dit penser que les fusions volontaires

---

(29) Coal Mines Reorganization Commission, *Supplementary Notes on the application of Part II of the Coal Mines Act* 1930, p. 3.

étaient préférables aux fusions forcées. Tant qu'il y aura un mouvement satisfaisant vers une intégration plus grande dans un district, aussi graduel et fragmentaire qu'il soit, nous nous bornerons à le favoriser. »

Ainsi, la Commission indique qu'elle a conscience de la nécessité de sa tâche et aussi de son ampleur. Elle conçoit l'organisation future de l'industrie charbonnière; comme un ensemble de quelques très grandes entreprises, elle désire arriver à une concentration poussée à fond. Mais elle ne veut agir que pas à pas et si, en fait, cette réorganisation tarde à s'effectuer, il ne faut pas trop s'en étonner puisqu'elle-même déclare « qu'il ne faut pas être pressé » !

Malheureusement, les ambitions de la Commission et sa bonne volonté devaient se heurter à cet individualisme traditionnel auquel elle fait allusion et qui se manifesta plus tenace qu'elle ne le supposait.

Elle se mit au travail pleine d'espoir, le mouvement d'ententes volontaires que nous avons signalé l'ayant conduite à penser qu' « un esprit de réforme s'agitait à travers toute l'industrie charbonnière » (30).

Son premier soin fut de se mettre en contact avec les intéressés. Dans ce but, le président de la Commission s'entendit avec les principales associations de charbonniers et fit dans chaque district des conférences aux producteurs. Il expliqua à ses auditoires nombreux et attentifs les devoirs et les pouvoirs de la Commission; il leur montra que le but principal était de s'attaquer à la surproduction, par une politique d'élimination et de concentration. Il démontra que le rendement ne pouvait être satisfaisant tant que l'industrie compterait tant d'entreprises indépendantes, travaillant au hasard, sans plan et se fai-

---

(30) Coal Mines Reorganization Commission, *Report to Secretary for Mines*, 1933.

sant une concurrence mortelle. Il leur demanda de s'occuper activement à élaborer des plans de fusions afin de redonner le plus vite possible une situation prospère à l'industrie.

Cette première prise de contact n'eut guère de résultat, puisque la Commission déclare elle-même dans un rapport : « Nous fûmes déçus de ne pas trouver un esprit plus favorable dans les régions où la question des fusions d'entreprises avait déjà été débattue. Ces régions furent précisément les centres d'une opposition particulièrement forte à nos idées. » (31).

La Commission décida alors de se transporter au complet et de faire une enquête à travers le pays. Elle visita ainsi toutes les régions minières et s'entretint avec des représentants des principales mines de chaque région. Elle s'entretint ainsi séparément « avec plus de 800 personnes représentant 450 entreprises produisant en tout 95 p. 100 de la production totale » (32). Le résultat ne fut pas meilleur que lors de la tournée de conférences des présidents. Des objections de toutes sortes furent soulevées et les commissaires concluent dans leur premier rapport publié en 1933 : « La difficulté réelle de faire travailler ensemble des personnalités sans vue communes, le doute pour les producteurs prospères de pouvoir s'unir en termes avantageux avec les moins prospères, la répugnance des moins prospères à voir un état d'infériorité relative qu'ils espéraient temporaire cristallisé dans les termes d'une union, la conviction de chacun qu'il supporterait la tempête mieux que ses voisins, la crainte de perdre une position personnelle, tout cela — conséquence de l'individualisme traditionnel de l'industrie — créa une tendance à se détourner de la fusion comme un remède de ses maux

(31) Id., *ibid.*, p. 6.
(32) Id., *ibid.*, p. 7.

et à regarder avec méfiance ceux qui avaient mission de l'encourager. »

Devant l'absence de fusions volontaires, la Commission décida d'employer le pouvoir qu'elle avait de dresser elle-même des plans d'amalgamations. Elle choisit quatre petites régions : Cannoch Chase, the Lothians, the Saint-Helens division of Lancashire et the Forest of Dean, et demanda aux producteurs de charbon de collaborer avec elle dans l'établissement de plans de fusions, mais l'opposition rencontrée empêcha d'arriver à aucun résultat.

Sans se lasser, les membres de la Commission continuèrent leurs conversations et leurs exhortations, proclamant toujours qu'ils ne se résoudraient à employer les fusions forcées qu'à contre-cœur et seulement si rien de volontaire n'était fait.

Mais tous ces efforts eurent peu de succès. Certaines fusions volontaires, aidées ou encouragées par la Commission eurent lieu. Le résultat le plus marquant fut la fusion de Powell Duffryn Steam Coal Company Ltd avec Welsh Associated Collieries Ltd. « La nouvelle compagnie : Powell Duffryn Associated Collieries Ltd, est la plus vaste entreprise charbonnière du Royaume-Uni; elle comprend 93 puits et employait 37.600 ouvriers à l'époque de sa constitution. » (33). Mais, comme le remarque la Commission elle-même, « au total ces résultats ne sont qu'une contribution insignifiante à la solution du problème de la réorganisation de l'industrie, et c'est dans la voie de la force que nous avons dû nous engager » (34).

C'était en désespoir de cause que la Commission s'engageait dans cette voie. Mais en 1933 une controverse avec the Mining Association (association minière) lui avait

---

(33) Mines Department, *Eighth Report under section 12 of the Mining Industry Act*, 1926.

(34) *Report to the Secretary for Mines*, 1936, p. 1.

montré qu'elle ne pouvait compter sur aucune aide. Cette association avait, en effet, critiqué sévèrement le travail de la Commission; en réalité, elle était surtout hostile aux fusions forcées. La Commission pensa alors que l'Association pourrait l'aider à persuader ses membres de dresser eux-mêmes des plans de réorganisation. L'Association déçut cette espérance en répondant que « cela sortirait de ses pouvoirs constitutionnels » (35).

La Commission décida alors d'user de ses pleins pouvoirs. Elle prépara un plan de fusion visant la région du West Yorkshire et elle soumit ce plan à l'approbation de la justice, puisque, nous l'avons vu, aucun plan ne peut entrer en vigueur sans l'assentiment de la Railway and Canal Commission. L'affaire vint le 23 mai 1935 et le tribunal refusa de sanctionner le plan qui, disait-il, n'était pas dans le cadre d'une fusion telle que l'envisageait la deuxième partie du Coal Mines Act de 1930 (36).

En réalité, cette décision n'était pas concluante, car elle affecte un plan particulier et non les pouvoirs de la Commission de réorganisation. Ce plan proposé n'était pas une fusion d'entreprises, ni même une « fusion partielle », comme le prétendait la Commission. C'était une simple entente, une Fédération qui devait réglementer les prix et la production, coordonner les ventes, centraliser les achats, fermer les mines en excédent ou trop vieilles. Chaque mine devait rester financièrement indépendante; or, la deuxième partie de l'Act prévoit expressément une fusion réelle, comprenant une union financière.

Toutes les dispositions du plan, à part celles relatives à la fermeture des mines, entraient dans le cadre, non de la deuxième partie, mais de la première partie de l'Act

---

(35) *Report to the Secretary for Mines*, 1933, p. 10.

(36) Les débats sont rapportés en Appendice du *Report to the Secretary for Mines*, 1936.

de 1930, et il n'est pas étonnant que la justice ait refusé de sanctionner un plan non conforme à la loi.

Quoi qu'il en soit, la Commission de réorganisation estima que cette décision prouvait qu'il était impossible pour elle d'user de ses pouvoirs de coercition, et qu'aucun plan imposé par la force n'était possible.

Il est évident qu'une fusion imposée sera la plupart du temps moins préférable qu'une fusion volontaire et que les hommes qu'on aura forcés à travailler ensemble contre leur volonté ne donneront pas, au début tout au moins, des résultats comparables à ceux qu'ils donneraient s'ils s'étaient rapprochés de leur plein gré. Mais le grand obstacle n'est pas là. Le plus difficile, ce n'est pas d'imposer un plan, « c'est de faire un plan qui satisfasse aux exigences de la loi. Aucune preuve légale ne peut être fournie qu'un plan abaissera sûrement les coûts de production, et on ne peut démontrer qu'il ne sera financièrement préjudiciable à personne. Le simple fait que la contrainte est nécessaire indique que quelques producteurs estiment que le plan est préjudiciable à leurs intérêts » (37).

Les conditions imposées par la loi sont, elles, à peu près irréalisables, et c'est sans doute pour cela qu'à la suite de la décision de justice que nous avons rapportée, le gouvernement a prié la Commission de réorganisation de suspendre ses travaux en attendant une modification de ses pouvoirs.

VI. — Les nouveaux projets : Modification de la loi de 1930 et rachat des Royalties.

Le 5 mai 1936, le gouvernement déposa au Parlement un projet de loi intitulé : « Coal Mines Bill 1936 », qui

(37) A.-F. Lucas, *Industrial reconstruction and the Control of competition*, p. 93.

modifie le fonctionnement de la Commission de réorganisation. « Le nouveau projet demande des termes justes et équitables pour les fusions d'entreprises, et réserve des droits d'appel, mais il corrige la faute de l'Act de 1930 en évitant d'exiger des conditions impossibles. » (38).

D'après le nouveau projet de loi, la Commission de réorganisation n'attendra pas le bon vouloir des intéressés pour établir un plan de fusion qu'elle juge indispensable, elle le rédigera et le soumettra au Board of Trade.

« Le Board of Trade, après avoir entendu les critiques des parties en cause, devra apprécier si le projet est conforme à l'intérêt national et susceptible de faciliter la production, l'approvisionnement et la vente du charbon par les propriétaires de mines. Il n'est donc plus nécessaire de démontrer que la fusion permettra un abaissement des prix de revient. » (39).

Le Board of Trade déposera au Parlement un projet d'arrêté destiné à en assurer l'application au bout de vingt et un jours. Pendant cette période, les entreprises intéressées peuvent établir un plan de fusion volontaire. Si elles ne le font pas, les conditions de la fusion seront établies par la Commission.

L'appel des intéressés devant la Haute Cour ne peut porter que sur la validité du projet de réorganisation et l'équité du projet final de fusion. L'opportunité de la concentration est jugée souverainement par le Board of Trade et la Commission de réorganisation.

Ce nouveau projet a soulevé des protestations véhémentes de la part des producteurs de charbon qui voient avec inquiétude l'attribution de très larges pouvoirs à la Commission. Ces protestations ont été telles que le Bill n'a plus été discuté au Parlement et qu'un nouveau projet

(38) *The Statist*, 9 mai 1936.

(39) *Bulletin quotidien de la Société d'informations économiques*, 22 mai 1936.

sera vraisemblablement déposé au Parlement dans une session prochaine, peut-être avant la fin de 1937. En tout cas, nous n'avons pu obtenir aucun renseignement sur ce que sera cette nouvelle proposition, même auprès de la Commission de réorganisation.

*
* *

Nous avons vu que toutes les enquêtes et les rapports sur l'industrie houillère britannique avaient indiqué comme mesure initiale à prendre pour réorganiser cette industrie le rachat des Royalties par l'Etat. En rachetant les redevances que les exploitants de mines paient au propriétaire de la surface, l'Etat deviendrait propriétaire du fond, c'est-à-dire des minéraux.

L'intérêt du rachat des Royalties par l'Etat ne réside pas dans les économies réalisées de ce fait par les exploitants, puisqu'ils devraient les payer à l'Etat au lieu de les payer au propriétaire de la surface. Au surplus, ces sommes représentent seulement 3 p. 100 du prix de revient (40). Mais le rachat des Royalties permettrait la concentration des entreprises. Les exploitants n'ayant affaire qu'à un propriétaire unique n'auraient pas de difficultés pour obtenir la concession de toute l'étendue dont ils auraient besoin, tandis qu'aujourd'hui, ainsi que nous l'avons vu, devant obtenir des « baux » de plusieurs propriétaires, ils ne peuvent le plus souvent exploiter dans les conditions satisfaisantes « les limites de la surface n'ayant aucun rapport avec l'organisation convenable de l'industrie sous le sol » (41). L'Etat, propriétaire de tout le charbon, pourrait imposer le groupement des nombreuses mines trop petites qui pullulent encore.

---

(40) Voir Dupré, *L'industrie minière anglaise*, thèse Paris, 1930, p. 77 et suiv.

(41) Royal Commission on Coal Industry, *Report*, p. 77.

Il semble donc que cette réforme aurait dû être la première à être prise, puisqu'elle conditionnait la réalisation facile de la concentration. Or, il n'en est pas question dans le Coal Mines Act de 1930. Et il est surprenant que cette loi ait établi les règles à suivre pour obtenir la concentration des entreprises sans prendre la mesure initiale qui aurait rendu cette concentration très aisée.

Lors de la discussion de la loi de 1930, il a été question du rachat des Royalties, et à cette époque, ce rachat était annoncé comme devant être effectué bientôt, puisque le Premier Ministre lui-même déclarait à la Chambre des Communes, le 19 décembre 1929 : « Quand les Royalties auront été rachetées, comme elles doivent l'être sans délai, alors... » (42). Mais les choses en étaient restées là, rien n'avait été fait.

Et cette carence du gouvernement à cet égard fut un des plus sérieux obstacles à l'œuvre de la Commission de réorganisation de l'industrie houillère, comme elle le déclare dans un rapport de 1933 : « Même si les changements dans la structure de l'industrie étaient réalisés avec succès, le système actuel de la propriété des minéraux serait un obstacle à une réorganisation efficace et durable. On nous demande souvent : « A quoi bon entreprendre toutes ces choses ennuyeuses pour éliminer le gaspillage, assurer un développement ordonné et logique, et se débarrasser des entreprises superflues, tant que tout cela dépendra largement de l'incertitude de la propriété minérale, et que nos plans pourront être détruits par l'ouverture ou la réouverture de mines sans souci du rendement de l'industrie ou du besoin national. » Nous ne pouvons que répondre en disant que le Parlement supprimera probablement tôt ou tard — par la nationalisation ou une réforme

(42) Parliamentary Debates, House of Commons, *Official Reports*, vol. 223, col. 1769.

moins radicale — l'obstacle qui gêne si sérieusement la réalisation de sa politique. » (43).

Ainsi, il est reconnu officiellement, par ceux mêmes qui sont chargés de la réaliser, que la réorganisation de l'industrie charbonnière ne pourra être menée à bien tant que l'Etat ne sera pas propriétaire des mines, comme dans les autres pays. Il n'est pas étonnant que la Commission ait eu si peu de succès, puisque dès le départ elle travaille dans des conditions aussi défavorables que possible.

Malgré ces avertissements, la propriété du fond restait toujours au propriétaire de la surface et un avis particulièrement autorisé est encore donné au gouvernement le 3 avril 1935, quand Sir Herbert Samuel, qui avait présidé la Commission royale d'enquête sur l'industrie charbonnière, déclara à la Chambre des Communes : « Si l'Etat n'exerce pas le pouvoir de propriétaire dans les concessions de mines, pour assurer une organisation convenable de l'industrie, aucun progrès effectif ne sera réalisé. » (44).

Enfin, en 1936, le gouvernement envisagea sérieusement la question, et il poursuivit des négociations avec les propriétaires des terrains miniers, afin de leur racheter leurs droits. « Bien que des progrès considérables aient été faits pour résoudre les nombreuses difficultés qui se présentèrent pendant les conversations, les négociations entre les représentants des ministères des Mines et des Finances et ceux du Comité des propriétaires de minéraux aboutirent à une impasse au sujet de la base sur laquelle les royalties seraient rachetées par le Gouvernement. » (45).

Les principaux problèmes qui se posèrent au cours des

---

(43) Coal Mines, Reorganization Commission, *Report to the Secretary for Mines*, 1933, p. 13.

(44) Parliamentary Debates, *Official Reports, House of Commons*, vol. 300, col. 411.

(45) *Financial Times*, 15 janv. 1937.

négociations furent relatifs aux méthodes que l'on emploierait pour payer les propriétaires de royalties. On envisagea surtout une émission d'obligations de bons, mais alors une autre difficulté se présenta : quel serait leur cours ?.

Mais la controverse principale porta sur le prix que l'Etat devrait payer au total, pour racheter les redevances. Les propriétaires de royalties voulaient une somme de 150 millions de livres et les représentants du gouvernement, sans faire de propositions précises, suspendirent les pourparlers en disant que cette prétention était ridiculement exagérée.

Après de nouvelles conversations, les propriétaires réduisirent leur prétention à 112.500.000 livres payables en vingt-cinq ans, à raison de 4.500.000 livres par an. Au mois de février, le gouvernement fit alors une offre précise de 60 millions de livres payables en treize ans environ, à raison de 4.360.000 livres par an. Ce fut au tour des propriétaires de protester, et aucun accord ne pouvant intervenir, le gouvernement chercha un moyen de trancher le différend.

Le 9 mars 1937, le Chancelier de l'Echiquier annonça à la Chambre des Communes que le gouvernement avait décidé d'instituer un tribunal spécial pour trancher le désaccord en déterminant la valeur totale des royalties et la somme que devrait payer l'Etat.

Ce tribunal, composé de trois personnes indépendantes, était formé de deux hauts magistrats et de Lord Plender. « Les deux parties avaient décidé que la solution la meilleure consisterait à fixer la somme globale équivalente à la valeur totale, somme qui serait ensuite divisée entre les divers propriétaires, proportionnellement à la valeur de leurs propriétés. » (46).

---

(46) *Ibid.*, 10 mars 1937.

Il avait été convenu que la décision serait acceptée sans changement par le Comité des propriétaires de minéraux, mais que le gouvernement, lui, pouvait, dans les six semaines suivant la sentence, déclarer que la somme était trop élevée pour qu'il puisse procéder au rachat des royalties. Dans ce cas, il renoncerait à son projet, à moins qu'un accord n'intervienne directement entre les parties.

Le tribunal spécial se mit au travail, il reçut les dépositions des intéressés et toutes les précisions nécessaires. Les travaux durèrent environ un mois et demi. Le 26 avril 1937, Mr Baldwin annonça à la Chambre des Communes que la décision venait d'être rendue. Le tribunal avait estimé à 66.450.000 livres la somme à payer par l'Etat aux propriétaires s'il voulait racheter les royalties. A raison de 4.430.000 livres par an, la somme devrait être payée en quinze années.

Ce fut une grande déception pour les propriétaires, le chiffre fixé par le tribunal étant presque moitié moindre que celui qu'ils avaient eux-mêmes demandé.

Mr Baldwin annonça : « Le gouvernement a décidé d'accepter la sentence et d'introduire la législation nécessaire aussitôt que possible. » (47).

Mais le gouvernement rencontra des difficultés considérables pour établir son projet de loi. La matière, en effet, est extrêmement compliquée; sans parler des fusions que la loi, pense-t-on, décidera, les problèmes posés par le rachat des royalties sont très complexes. Le gouvernement n'a pas l'intention d'acquérir des droits sur la surface; or, une certaine quantité de résidus sont constamment montés à la surface des mines, laissés en tas, puis transformés en briquettes; à qui appartiendront-elles ? Qui, de même, paiera les dégradations occasionnées à la

---

(47) *Ibid.*, 26 avril 1937.

surface, et à qui appartiendront les résidus laissés sur le sol ?

Mais surtout les points délicats à résoudre concernent le financement de l'opération. Comment le rachat sera-t-il payé ? Par des bons, des obligations ou un emprunt national ? Qui supportera le fardeau financier nouveau ? Les contribuables, déjà très imposés ? L'industrie, dont la situation n'est guère brillante ? Partagera-t-on la charge ?

Toutes ces questions, et d'autres du même genre, se révélèrent si difficiles à résoudre que le gouvernement, au mois de juin, annonça qu'il ne pourrait déposer le projet de loi complet avant la fin de la session. Son projet ne saurait être prêt qu'à l'automne.

Mais « pour ne pas perdre de temps » un projet de loi partiel fut déposé et définitivement voté à la fin de juillet. Il est intitulé : « Loi sur l'enregistrement des titres de propriété du charbon. » Cette loi indique dans quelles conditions le Board of Trade tiendra un registre sur lequel les propriétaires de mines devront se faire inscrire avec leurs droits; l'évaluation de leurs royalties et leurs titres de propriété.

Cette loi fut critiquée comme inutile, car les propriétaires de royalties ne sont pas obligés absolument de se faire inscrire pour avoir droit à être payés. Mais s'ils ne le font pas, les dépenses qu'ils engageront pour faire, ensuite, valoir leurs droits, ne leur seront pas remboursées. Le gouvernement insista enfin sur le fait qu'il y avait environ 4.000 propriétaires de royalties et qu'il importait, pour ne pas retarder, de connaître au plus tôt leurs titres et leurs droits exacts afin de pouvoir procéder à la répartition, dès que la loi complète instituant le rachat des redevances serait votée.

Les choses en sont là actuellement. Avant la fin de l'année, le projet de loi complet sera déposé et les discussions multiples qu'il suscitera permettent de penser qu'il ne sera pas voté sans difficultés.

VII. — Les résultats obtenus.

Telles sont les diverses mesures qui ont été prises pour réorganiser l'industrie houillère britannique. Résumons-les rapidement :

La production est maintenant réglementée par un système de « quotas » : un conseil central détermine la quantité de charbon à produire dans une période donnée, et il la répartit entre les divers districts miniers. Dans chaque district, un conseil exécutif distribue à son tour la quantité allouée au district entre les diverses entreprises.

Les prix sont également réglementés par le moyen d'une organisation de centralisation des ventes établie diversement, suivant les districts. Tous les producteurs de chaque district étant obligatoirement soumis à cette organisation, les prix sont uniformes puisque fixés par un organisme central. De plus, une coordination est instituée entre les districts par la voie du Conseil central, et sur un même marché les prix sont les mêmes, quelle que soit la provenance du charbon.

En ce qui concerne la réduction du nombre des entreprises, la concentration de l'industrie, but de toute la loi et condition de la réorganisation complète, on constate un résultat presque nul. La Commission de réorganisation a rencontré une telle opposition qu'elle n'a pu faire du travail très effectif; elle a aidé certaines fusions d'entreprises volontaires, mais n'a pu en imposer aucune. Le nombre des fusions a été très faible; on peut s'en faire une idée en constatant que le nombre des mines, qui était de 2.419 en 1929, était, à la fin de 1936, d'environ 2.000. Cette réduction n'est pas seulement causée au surplus par des fusions d'entreprises voisines, mais aussi par l'abandon de mines épuisées.

Ainsi, s'il est vrai que la première partie de l'Act de 1930 a été réalisée avec minutie et a conduit à une « machinerie » très complète, entourée des garanties désirables, en revanche, la deuxième partie a donné si peu de résultats que son application est suspendue en attendant une nouvelle législation.

Est-ce à dire qu'en fait la réorganisation de l'industrie houillère n'a fait aucun progrès ? Certes, non, bien au contraire. La partie de la loi intitulée : « Réorganisation de l'industrie » est restée à peu près lettre morte, puisque la concentration a peu avancé, mais les solutions indiquées dans cette partie étaient-elles vraiment les seules susceptibles de constituer une réorganisation ? Il nous semble, au contraire, que la distinction établie par la loi entre ses deux parties est beaucoup trop tranchée. En réalité, la première partie, celle qui concerne la réglementation de la production, l'organisation des ventes et le contrôle des prix, est bien un côté important de la réorganisation. Ce sont, si l'on veut, les réformes de début, le premier stade, la concentration n'étant que la période finale.

Et, d'ailleurs, la Commission de réorganisation, peut-être à son insu, a bien considéré que la première partie constituait un élément définitif de la réorganisation et que la distinction de la loi était arbitraire et même erronée. En effet, que propose-t-elle à la sanction de la justice ? Elle, créée spécialement pour effectuer une réorganisation complète, définitive ? Un plan qui ne contient qu'une réglementation de la production et des prix, une centralisation des achats et des ventes. Ne prouve-t-elle pas ainsi d'une façon éclatante qu'en réalité les deux parties de la loi sont intimement liées, qu'elles forment un tout ?

Ainsi on peut bien dire que la réorganisation de l'industrie houillère a fait de grands progrès, que déjà bien des défauts de sa structure ont été modifiés.

Evidemment il reste encore beaucoup à faire, la production est encore trop dispersée, il y a encore trop d'entreprises et la taille moyenne est encore trop petite. Mais beaucoup d'inconvénients causés par cet état de choses ont disparu.

La réglementation de la production a permis d'équilibrer l'offre et la demande et d'éviter ainsi le gaspillage résultant d'une exploitation conduite souvent un peu au hasard. Les organismes institués ont une vue générale du marché et des fluctuations de la demande que les entreprises individuelles ne pouvaient avoir. Depuis le début de 1937, la demande ayant augmenté d'une façon très importante, les « quotas » ont été également augmentés et le déséquilibre entre la production ordinaire et les commandes brusquement accrues a été bien plus court qu'avec les méthodes anciennes de production.

La réalisation de cet équilibre a permis un ajustement meilleur des prix et a facilité le fonctionnement de l'organisation de centralisation des ventes. Bien que cette organisation ait à peine un an d'existence, ses effets se sont fait déjà sentir, et dans une enquête sur l'amélioration de l'industrie houillère dans le South Wales, on voit parmi les causes de cette amélioration « les plans de centralisation des ventes qui ont éliminé la mauvaise concurrence entre les mines en ce qui concerne les ordres » (48).

Le but de cette organisation a été d'accroître les prix, et bien que l'augmentation de la demande ait été le principal facteur de la hausse qui a eu lieu, il n'est pas douteux que la collaboration des districts que nous avons étudiée a permis une réalisation de prix plus élevés dans tout le pays.

Ainsi, les réformes effectuées et les mesures prises ont eu d'heureux effets au point de vue financier. Non seule-

---

(48) *The Financial Times*, 23 janv. 1937.

ment les prix ont haussé, mais les économies réalisées ont agrandi la marge de profits. La réglementation de la production, en évitant le déséquilibre entre offre et demande, a évité le gaspillage qui en résulte. La centralisation des ventes a dans bien des cas réduit les frais généraux causés par les vendeurs particuliers, la publicité et souvent les transports, si bien qu'actuellement, les assemblées générales des sociétés montrent que la situation financière de l'industrie charbonnière britannique a sensiblement progressé. Nous savons que cette amélioration était indispensable à une réorganisation efficace.

L'amélioration de la situation financière et des conditions de production se sont vite manifestées par une organisation meilleure du travail, et en particulier une modernisation de l'outillage.

En 1936, la quantité de charbon abattue mécaniquement a été de 125.570.000 tonnes, soit 55 p. 100. Le nombre des machines à abattre est environ de 7.600. En 1929, 72 millions de tonnes seulement, soit 28 p. 100, étaient abattues par 7.000 machines.

En 1936, 6.727 transporteurs de charbon mécaniques transportent 110 millions de tonnes, soit 50 p. 100, alors qu'en 1929 la proportion n'était que de 14 p. 100.

Enfin, pour le lavage ou le nettoyage mécaniques du charbon, 610 machines lavaient 27 p. 100 de la quantité totale du charbon; en 1929, il y a actuellement 771 machines nettoyant ou lavant 43 p. 100 du charbon (49).

Ces chiffres suffisent à montrer les progrès techniques réalisés et le résultat a été un accroissement de la production moyenne par mine. Le Report on the British Coal Industry, publié par Political and Economic Planning, indique qu'entre 1913 et 1933, la moyenne de la production

---

(49) Chiffres fournis par le président de la « National Association of Collieries managers » dans un discours prononcé le 1er juin 1937, rapporté par *The Iron and Coal Trades Review* du 11 juin 1937.

par mine est passée de 88.000 tonnes à 104.000. Elle est encore trop basse néanmoins, en comparaison de celle des autres pays.

Mais le résultat le plus intéressant de toutes les mesures de réorganisation que nous avons vues a été la réduction du coût de production : le coût, qui était de 13 sh. 6 pence par tonne en 1929, n'était plus que 12 sh. 11 pence en 1934, soit une réduction de 7 pence, et cela, bien que la demande ait diminué à cette époque. Cette réduction sensible du prix de revient résulte surtout de la concentration de la production due à la fermeture des puits pauvres ou mal outillés. L'installation d'un outillage moderne a eu aussi une part dans la réduction du coût de production, surtout depuis l'accroissement de la demande, car, « dans une industrie comme l'industrie houillère, où les salaires forment 7 p. 100 du coût de production, la productivité du travail doit être évidemment le facteur le plus puissant de la détermination des prix de revient... Il est donc probable que le progrès de la mécanisation, en augmentant la productivité par ouvrier, conduira à une réduction générale du prix de revient, pourvu que la production soit suffisamment concentrée pour réduire l'augmentation des frais fixes qui accompagne la production mécanique » (50).

En face de ces résultats encourageants et favorables, les chiffres des exportations sont alarmants. Le président de la plus grande entreprise houillère britannique a indiqué le 14 juillet dernier à l'assemblée générale de cette société que le chiffre des exportations de houille de la Grande-Bretagne avait baissé de 43 p. 100 depuis 1929 où il n'était déjà que de 60 millions de tonnes, et pour la première fois dans l'histoire de l'industrie britannique, les expor-

(50) Political and Economic Planning (P.E.P.), *British Coal Industry*, p. 35.

tations de charbon de l'Allemagne ont dépassé en 1936 celles de la Grande-Bretagne. En face de cette situation, le président réclamait des subventions de l'Etat pour les exportations (31).

Mais une des causes de ce déclin doit être le fait que la Grande-Bretagne ne peut participer à aucune organisation internationale pour le charbon, faute d'un corps quelconque la représentant. Or, il n'est pas douteux « que la formation d'une « Association pour l'exportation de la houille » (British Coal Export Association) le plus tôt possible, qu'elle conduise ou non à la formation d'une entente internationale, serait capable d'accroître notablement la force des exportateurs britanniques sur les marchés étrangers et de produire une amélioration immédiate dans les prix d'exportation britanniques » (32). Il semble que la formation d'une telle association devrait être encouragée par le succès obtenu pour l'exportation du coke par le British Coke Export Sales Association. Cet organisme représentatif a permis à la Grande-Bretagne d'entrer en mars dernier dans l'entente internationale du coke et d'apporter dans l'exportation anglaise de coke une amélioration considérable.

En dépit de la tâche qui reste à accomplir, on peut voir, par les quelques indications que nous venons de passer en revue, que les réformes déjà réalisées et les mesures prises n'ont pas été vaines. On peut donc affirmer qu'elles constituent réellement un mouvement très sérieux de réorganisation.

Elles démontrent que la cause profonde de la mauvaise situation de l'industrie houillère britannique : l'individualisme ,l'attachement aux anciennes méthodes a, sinon disparu, du moins fortement diminué. Toute la réalisa-

---

(31) *The Financial Times*, 15 juill. 1937 (Assemblée générale de Powell Duffryn Associated Collieries).

(32) P.E.P., *The British Coal Industry*, p. 169.

tion de la première partie du Coal Mines Act marque un abandon très net de cette tendance traditionnelle. La réglementation de la production, la fixation des prix, l'organisation des ventes, sont une application pratique du principe de collaboration. Lorsqu'on songe à ce qu'était l'état d'esprit de l'industriel il y a seulement dix années, à ce qu'était la structure de l'industrie charbonnière, on est frappé du revirement accompli. Actuellement, pour se céder une part de leurs « quotas », pour distribuer le marché ou les ventes, pour établir les prix, les charbonniers britanniques sont en contact; ils sont réunis au sein d'organismes divers; ils collaborent constamment; le temps n'est plus où ils s'ignoraient totalement, où chacun produisait sans s'occuper du voisin. En vérité, un changement remarquable a été opéré.

Certes, il y a encore des résistances, certaines petites entreprises ne se décidant pas « à abdiquer leur personnalité ni leur passé », comme elles disent, et elles essaient de vivre comme autrefois. Privées de force suffisante, elles ne peuvent renouveler leur outillage et leurs méthodes. Les statistiques montrent que si le rendement général par mine a augmenté, cette augmentation n'est pas uniforme; cela indique que certaines mines seulement ont été équipées à neuf et mieux exploitées, tandis que les autres n'effectuaient guère de changements. Ces dernières, produisant de moins en moins, perdent sur le marché, tandis que les premières gagnent du terrain.

L'application intégrale de la collaboration, c'est évidemment la fusion ou l'entente très poussée d'entreprises. La concentration, nous l'avons vu, est encore insuffisante en dépit des progrès réalisés. On dirait que les industriels qui collaborent pour certains côtés de leur travail se refusent, le plus souvent, à aller plus loin encore. C'est du reste pour pousser cette concentration indispensable plus activement que la deuxième partie de la Coal Mines Act

sera sans doute modifiée. Déjà on s'est attaqué au problème de base : les royalties, et on pense que le projet de loi qui sera déposé à l'automne, comportera, outre les modalités du rachat des redevances, des dispositions simplifiant la procédure de fusions et rendant même certaines fusions obligatoires.

En résumé, la première partie du Coal Mines Act de 1930 a été totalement exécutée, et il y a maintenant une organisation très complète pour réglementer la production, les ventes et les prix, c'est déjà un progrès remarquable. On prête du reste au gouvernement l'intention d'englober toute cette organisation dans la réorganisation définitive et de ne plus la considérer comme une mesure provisoire. Il modifierait donc sa manière de voir et ferait des mesures très complètes déjà réalisées la base de la reconstruction complète.

La solution rêvée par l'Act de 1930 est la constitution dans chaque région d'une seule entreprise minière. Mais cette solution rêvée n'est-elle pas tout simplement un rêve ? Une concentration plus grande de l'industrie s'impose, mais est-il possible, est-il même souhaitable de la pousser jusque-là ? On a fait souvent remarquer la difficulté qu'il y aurait à diriger des entreprises aussi gigantesques. Il semble que la solution rationnelle soit une concentration assez poussée, mais laissant subsister néanmoins un certain nombre de grandes entreprises, non un très petit nombre d'entreprises démesurées. Les avantages qu'on attend de la concentration se produiront de la même façon et la collaboration, l'entente, seront toujours nécessaires entre les compagnies minières. Ainsi, l'œuvre actuellement réalisée sous le nom de première partie du Coal Mines Act de 1930 subsistera et assurera à l'industrie rénovée une force salutaire.

CHAPITRE IV

L'INDUSTRIE SIDERURGIQUE

L'industrie du fer et de l'acier couvre une zone d'activité considérable, et il est difficile de tracer ses limites, puisque depuis longtemps une intégration verticale a été effectuée entre ses diverses branches. On pourrait dire qu'elle s'étend de l'industrie du charbon et du minerai de fer jusqu'aux constructions mécaniques, navales, automobiles. Mais dans cette étude, nous réduirons les limites de l'industrie sidérurgique. Nous envisagerons seulement la production de la fonte, du fer et de l'acier et la fabrication de produits finis ou demi-finis, tels que tôles, câbles, tubes et poutrelles.

I. — Situation avant la crise de 1930.

Au XIX[e] siècle, l'industrie sidérurgique britannique avait une prépondérance incontestée sur celle de tous les autres pays. Mais ce fut précisément cette prépondérance précoce qui causa son déclin. Sans entrer dans un historique détaillé qui n'aurait pas sa place ici, on peut dire que les inventions se sont succédé à un rythme accéléré au point de modifier profondément la technique et les méthodes de l'industrie. Or, ces nouvelles inventions n'ont pas été exploitées par la Grande-Bretagne avec autant de bénéfice que par d'autres nations. Son outillage ancien,

ses procédés de fabrication établis depuis longtemps, ses méthodes mêmes, ne pouvaient être modifiés que très difficilement. En fait, il eût fallu reprendre presque tout sur des bases nouvelles. Les raisons psychologiques et matérielles que nous avons examinées dans la première partie de ce travail ne permirent pas une telle transformation. Et les résultats ne se firent pas attendre. Dès le début du xx[e] siècle, la concurrence étrangère devenait menaçante. « Alors qu'en 1880, la valeur de ses exportations était plus que double de celles réunies de la France, de l'Allemagne et des Etats-Unis, en 1900 les seules exportations allemandes égalaient presque celles de l'Angleterre. » (1).

Pour avoir été en pleine activité alors que ses concurrents naissaient à peine, l'industrie sidérurgique britannique se trouva en moins bonne posture qu'elles. « Et c'est ainsi qu'une suprématie apparemment inégalable peut-être minée en peu de temps par des changements techniques qui détruisent les avantages relatifs de quelques régions productrices et confèrent la prépondérance à d'autres. » (2).

Dans la période d'après guerre, la situation empira encore et les concurrents étrangers devenus redoutables venaient envahir le marché intérieur lui-même. Pendant la guerre, les besoins militaires divers avaient amené un accroissement important de capacité productive, mais bientôt, dès que les divers pays reprirent une vie normale, la demande de produits britanniques ne cessa de décroître. Le déséquilibre devint extrêmement nuisible. Pour l'acier, la production n'a jamais dépassé 80 p. 100 de la capacité productive, tandis que 66 p. 100 seulement de la capacité des hauts fourneaux étaient utilisés.

---

(1) J. Pouzin, *L'évolution économique de la Grande-Bretagne*, thèse Paris, 1935, p. 216.

(2) G. C. Allen, *British industries and their organisation*, p. 95.

Avant la guerre, les exportations de fer et d'acier dépassaient les importations de deux ou trois fois; il y avait en moyenne 4.554.000 tonnes exportées par an en 1910-1913, tandis que les importations n'atteignaient en moyenne que 1.948.000 tonnes par an. Dans la période d'après guerre, entre 1926 et 1930, le chiffre moyen des exportations annuelles était de 3.797.000 tonnes, soit une diminution de 17 p. 100, alors que celui des importations, augmentant de 70 p. 100, était de 3.354.000 tonnes (3).

Naturellement un tel déséquilibre entre la capacité de production et la production effective était désastreux. Les frais fixes étaient énormes et influaient d'autant plus sur les prix de revient que la production était plus réduite. Pour essayer de conserver leurs clients, les diverses entreprises engagées dans une concurrence acharnée empiraient encore leur situation par une course aux bas prix de vente. La faiblesse financière de l'industrie empêchait toute initiative hardie pour sortir de l'impasse.

Une des causes principales de ce déclin de l'industrie sidérurgique, de ce déséquilibre, fut la diminution de la demande des produits pour lesquels la Grande-Bretagne était très forte. En effet, ce pays exportait surtout de la fonte; or, les statistiques montrent qu'après la guerre, l'exportation de fonte britannique n'atteint jamais la moitié de l'exportation d'avant guerre. Cela vient de ce qu'on a remplacé de plus en plus la fonte par l'acier basique plus avantageux à bien des égards et surtout au point de vue du prix. La Grande-Bretagne, qui produisait surtout de la fonte, fut particulièrement touchée. Elle n'aurait pu conserver sa position qu'en améliorant sa technique, en réorganisant son industrie de façon à produire de l'acier basique bon marché. Or, nous savons que plu-

(3) Dans Lucas, *op. cit.*, p. 103-04.

sieurs facteurs empêchèrent cette adaptation nécessaire : individualisme foncier, traditionalisme, faiblesse financière, usines équipées depuis longtemps et non détruites par la guerre, comme beaucoup de leurs rivales.

C'est pour l'outillage d'abord que la Grande-Bretagne était en retard, ainsi que pour les méthodes de production.

La Commission Balfour, dans un de ses rapports (4), signale nettement ce retard. « Il est hors de doute, écrit-elle, que l'efficacité de l'outillage est moins uniforme dans les branches lourdes de l'industrie britannique qu'en Allemagne ou en Amérique. »

« En ce qui concerne les hauts fourneaux, il n'est pas douteux que la Grande-Bretagne est très en retard sur le Continent et l'Amérique. Beaucoup de hauts fourneaux sont en dessous de la taille requise pour le travail le plus efficace, et il y a peu de hauts fourneaux britanniques égaux en taille aux grands hauts fourneaux de l'étranger. La production annuelle moyenne d'un haut fourneau britannique est de 48.000 tonnes, alors qu'elle est de 138.000 tonnes aux Etats-Unis et de 97.000 tonnes en Allemagne. »

On constatait un retard semblable, peut-être un peu moindre, en ce qui concerne l'outillage pour la fabrication de l'acier et pour le laminage.

De même, l'industrie britannique était loin derrière ses concurrentes pour les méthodes et les appareils destinés à économiser le combustible nécessaire, et cela affectait naturellement le coût de production.

Cet outillage insuffisant ou trop peu important était dû en partie à la taille des entreprises qui, de l'avis même du Comité Balfour, était « inférieure à la taille optimum ».

---

(4) Committee on Industry and Trade, *Survey of Metal Industries*, *passim*.

Nous savons que des économies considérables peuvent résulter d'une production en grand et d'une concentration des entreprises. Dans l'industrie du fer et de l'acier en particulier, l'intégration verticale allant des mines aux machines fabriquant des produits finis ou demi-finis est particulièrement favorable, les économies résultant de l'utilisation des sous-produits, de la suppression des frais de transport et de la standardisation. « On a fait remarquer qu'un très petit nombre d'entreprises britanniques, si même il y en a, sont équipées entièrement d'une façon moderne avec des fours à coke, des hauts fourneaux, des fours à acier et des laminoirs adjacents les uns aux autres et utilisant totalement les gaz dégagés. » (5).

Des ententes avaient eu lieu en réalité depuis la guerre; le Comité Balfour établissait en 1928 que 72 p. 100 des producteurs de fonte contrôlaient le minerai dont ils avaient besoin, et 62 p. 100 leur charbon. Il indiquait également que 20 compagnies (sur une centaine) suffisaient à produire 70 p. 100 du fer et de l'acier, produit dans tout le pays. Mais cette concentration était faible en comparaison de celle qui existait à l'étranger. En Amérique, deux firmes produisaient à elles seules 55 p. 100 de la production totale, et en Allemagne, cinq entreprises produisaient 70 p. 100 (6).

Ainsi, du seul point de vue technique, une réorganisation complète s'imposait, tant pour l'outillage que pour les méthodes de production et la taille des entreprises. Une concentration plus poussée était utile afin de permettre la production en grand et l'intégration verticale, sources d'économies importantes.

Mais l'organisation de l'industrie sidérurgique n'était pas seulement défectueuse du point de vue technique. Elle

---

(5) *Survey of Metal Industries*, p. 27.
(6) Dans Allen, *op. cit.*, p. 115.

péchait aussi par un manque d'unité très préjudiciable. La concentration des entreprises peut être réalisée non seulement sous forme d'intégration verticale ou de fusions pour accroître l'échelle de production et réduire les frais, mais aussi sous forme d'ententes pour contrôler les prix ou la production. Ces ententes sont particulièrement utiles dans l'industrie du fer et de l'acier où les variations de la demande, rapides et fréquentes, peuvent amener de profondes modifications dans les prix. Des ententes de ce genre avaient été créées en grand nombre surtout en Allemagne sous forme de cartels. En Grande-Bretagne, le mouvement existait aussi, mais moins poussé que dans les pays concurrents. Des ententes eurent lieu entre producteurs d'une même branche, mais la plupart, comme « The light castings Associations », ne purent subsister longtemps à cause de la concurrence trop vive faite par les entreprises restées en dehors. Même quand certaines ententes arrivaient à se faire, on assistait alors à une concurrence impitoyable entre ces ententes ou entre les diverses sections de l'industrie. Cet « état de guerre » permanent était extrêmement préjudiciable, et le seul remède aurait été une organisation centralisée, unissant d'une façon plus ou moins stricte les divers producteurs. Il fallait une autorité capable de coordonner la marche et les opérations des entreprises. Cette coordination était au moins aussi nécessaire à une réorganisation efficace de l'industrie que les améliorations techniques.

Même nécessité de coordination en ce qui concerne les ventes. Des organismes de centralisation des ventes étaient particulièrement utiles dans une industrie au marché si divers, à la demande si variable. Or, là aussi, l'industrie britannique était en retard. Les quelques grandes sociétés qui avaient établi pour elles-mêmes des organisations de vente privées n'étaient pas du tout décidées à abandonner les dépenses ainsi faites et à en engager de nouvelles

pour fonder des organismes communs à plusieurs entreprises.

Nous avons vu que la concurrence étrangère sur le marché national était devenue considérable. Elle fut encore encouragée par la revalorisation de la livre au pair et par la constitution du Cartel de l'Acier en 1926. Cette entente internationale unissait les principaux pays industriels d'Europe et leur donnait une situation meilleure sur les marchés internationaux.

La Grande-Bretagne, faute d'un organisme capable de représenter son industrie sidérurgique, ne put entrer dans ce cartel. Devant le danger constitué par cette entente internationale, les producteurs britanniques établirent une organisation pour fixer des prix minima sur le marché intérieur et pour délimiter des zones de concurrence. De plus, ils accordaient des réductions sous certaines conditions à leurs clients habituels. Ce ne fut qu'en 1930 que tout cet effort aboutit à la constitution de la British Steel Export Association. Mais tout cela était insuffisant pour lutter contre la force redoutable du Cartel de l'Acier. Le seul remède était la participation de la Grande-Bretagne à l'Entente Internationale. Pour cela il fallait un organisme englobant toute la sidérurgie britannique, la représentant réellement et pouvant parler en son nom.

Telle était, rapidement résumée, la situation de l'industrie sidérurgique britannique quand la crise mondiale survint. Cette crise, s'abattant sur une industrie désorganisée et déjà malade, aggrava terriblement son état. La situation devint critique, et à plusieurs reprises, de divers côtés, on signala le besoin impérieux d'une réorganisation complète. Les ententes et les intégrations étaient nécessaires pour coordonner les opérations de production et pour soulager l'industrie de ses nombreuses installations trop petites. Une grande partie de l'outillage devait être détruite parce qu'elle était archaïque ou simplement

superflue. Il fallait procéder à une modernisation complète de la technique. Pour opérer ces réformes permanentes, un organisme central, étendant son action à toute l'industrie sidérurgique, semblait nécessaire; il devait réduire la concurrence interne et s'occuper de représenter l'industrie dans les ententes internationales (7).

II. — L'effort de réorganisation technique.

Le mouvement de réorganisation prit plusieurs formes, plusieurs directions, et ne fut point, ce qu'on avait souhaité, effectué sous la direction d'une autorité centrale, bien que celle-ci finît par être partiellement établie. En fait, deux directions distinctes furent suivies : une volontaire, concernant la technique et la fusion d'entreprises; l'autre sous l'impulsion du gouvernement, visant l'établissement d'un organisme central coordonnateur. Ces deux mouvements ne sont pas absolument sans points de contact; ils ont fini par coexister, et le second, en principe, doit maintenant diriger le premier. Cependant, pour la clarté de cette étude, nous les examinerons séparément, nous bornant à indiquer leurs relations.

Nous avons vu qu'une certaine tendance à la concentration des entreprises par fusions s'était manifestée dès avant la guerre, mais l'individualisme traditionnel n'avait pas permis son épanouissement. Pendant les dures années de crise et même dès la fin de 1929, le mouvement prit une force nouvelle et aboutit à des résultats importants.

Des fusions entre des firmes déjà considérables eurent lieu depuis cette époque. Parmi les principales, il faut citer l'union de Dorman-Long et de Bolckow-Vaughan, qui

(7) Cf. A. F. Lucas, *op. cit.*, p. 107.

ont maintenant une capacité de 2.500.000 tonnes de charbon, 1.500.000 tonnes de fonte et 1.500.000 tonnes d'acier.

En 1930, Vickers Armstrong et Cammel Laird, unissant une partie importante de leurs intérêts et procédant à des absorptions multiples, réussirent à réunir sous leur contrôle un grand nombre de grandes sociétés. Ils fondèrent ainsi des firmes extrêmement puissantes, telles que The English Steel Corporation et The Lancashire Steel Corporation. Presque toutes les entreprises d'Ecosse sont sous le contrôle de Colvilles. D'autres amalgamations de grandes sociétés ont eu lieu dans les South Wales en particulier.

Toutes ces unions ont permis une spécialisation et une répartition bien meilleures de la production, car les nouvelles grandes sociétés ont pu cesser la fabrication de certains produits dans des entreprises passées sous leur contrôle et spécialiser chacune d'elles dans les branches pour lesquelles elles étaient le mieux outillées ou le mieux placées. Ainsi, un rendement bien meilleur a été obtenu, et l'outillage superflu a pu être supprimé.

Les principales compagnies que nous avons vues ont réalisé l'intégration verticale d'une façon très complète. Comme le dit le Dr. J. W. Reichert (8) : « L'œuvre de réorganisation ne pouvait réussir que si, en réduisant les frais, on arrivait à se ravitailler soi-même en charbon, en coke, en minerai de fer, en pierre à chaux, de même qu'en fer brut pour les fonderies et les aciéries et en acier brut pour les laminoirs, les forges, les ateliers d'emboutissage, etc. Une telle rationalisation exigeait parfois un regroupement d'aspect entièrement nouveau, embrassant : hauts fourneaux, aciéries et laminoirs réunis se ravitaillant eux-mêmes en charbon et en minerai, ce qui est le groupement

(8) *Revue économique internationale*, nov. 1936.

le plus efficace, comme le montre l'exemple des nouvelles usines de Corby. »

Certaines, comme Richard Thomas et Stewarts and Lloyds, ont même procédé à des déplacements d'entreprises. La localisation des entreprises a, en effet, une importance souvent très grande. Afin d'éviter les frais de transport qui peuvent être considérables si les usines sont très loin des centres de matière première, on peut construire de nouvelles entreprises à proximité des mines de fer ou de charbon; c'est ce qu'ont fait les sociétés que nous avons indiquées.

Mais toutes ces unions, ces fusions, outre la réalisation d'économies multiples par la spécialisation ou la production en grand, ont procédé à une remarquable amélioration de l'équipement, s'attaquant ainsi à la solution du problème technique, qui n'était pas le moindre mal de l'industrie sidérurgique britannique.

Nous avons vu que la Grande-Bretagne ne produisait après la guerre que très peu d'acier basique bon marché, alors que la demande mondiale de ce produit augmentait. Elle était même obligée d'en importer, étant surtout productrice de fonte, de moins en moins demandée. Un effort remarquable a été fait pour intensifier la production d'acier basique en modifiant l'outillage en conséquence. C'est ainsi que, vers la fin de 1932, Stewarts et Lloyds décidèrent de construire à Corby, sur le terrain de leurs propres mines de fer, dans le Nord du Lincolnshire, une usine capable de produire 300.000 tonnes d'acier basique par an. Ils furent aidés financièrement par la Banque d'Angleterre par l'intermédiaire de l'organisme de crédit créé par elle pour aider la réorganisation industrielle : The Banker's Industrial Development Company. Ils obtinrent un crédit de 3.300.000 livres. « On a combiné dans ces usines, et d'une manière exemplaire, les données résultant de l'expérience de la construction des établis-

sements métallurgiques de type moderne dans le Nouveau Monde et dans l'Ancien. » (9).

De même, la Lancashire Steel Federation a acquis des laminoirs dans le Lancashire et construit, avec l'aide financière de la Banque d'Angleterre également, de nouvelles usines pour le Bessemer basique et pour les produits finis. Elle cherche, en outre, à rationaliser la production des fils, branche où la Grande-Bretagne était très en retard.

Ces efforts ont du reste abouti à des résultats intéressants que nous indiquent nettement les chiffres suivants (10). La production de fonte basique est la seule qui soit actuellement supérieure à la production d'avant guerre : elle était de 2.529.800 tons en 1913 et de 4 millions 342.900 tons en 1936, soit une augmentation de 71 p. 100, alors que la production de toutes les autres sortes de fonte avait diminué d'environ 50 p. 100. Pour l'acier basique, l'augmentation est plus considérable encore; la production de 1913 était de 2.251.793 tons, et, en 1936, 8.760.600 tons, soit un accroissement de 290 p. 100, tandis qu'une diminution considérable avait lieu dans la production des autres aciers.

Ces résultats montrent que la sidérurgie britannique s'est adaptée aux besoins modernes, puisqu'elle a su accroître énormément la production d'une catégorie de métal qu'elle produisait assez peu autrefois. Cela implique une modification dans l'équipement technique. Cette modification est indiquée par les statistiques, qui montrent que la quantité d'acier produite par l'ancien procédé du convertisseur a diminué de 60 p. 100 entre 1913 et 1936, alors que celle produite par les *open hearth furnaces* a crû de 250 p. 100.

---

(9) *Revue économique internationale*, nov. 1936.

(10) Extraits des *Statistics of the Iron and Steel Industry of the United Kingdom* (1937), publiés par *The British Iron and Steel Federation*.

Les mêmes statistiques révèlent en outre que des changements très importants ont eu lieu dans la taille des fourneaux. C'est ainsi qu'en 1929, la production moyenne d'un haut fourneau était de 47.900 tons par an; celle d'un haut fourneau en 1936 était de 69.700 tons.

Une constatation analogue peut être faite pour les *open hearth furnaces*. Là, on voit que le nombre des fourneaux à faible capacité a diminué tandis que celui des fourneaux importants augmentait.

Nombre des fourneaux.

	Capacité égale ou inférieure à 40 tons.	Capacité entre 40 et 100 tons.	Capacité de 100 tons. et au-dessus.
1913	387	247	14
1936	107	311	40

Il y a donc eu du point de vue technique un effort considérable réalisé par les sociétés principales qui étendent leur pouvoir sur presque tout l'ensemble de l'industrie, puisque actuellement bien peu de petites entreprises travaillent isolément. La plupart de celles qui, financièrement, n'ont pas été absorbées par les grandes sociétés, sont contrôlées par elles d'une façon plus ou moins stricte.

Cet effort d'adaptation technique, de renouvellement et d'extension de l'équipement n'est pas terminé. Il se poursuit encore activement. Il n'est pour s'en convaincre que de lire les discours des présidents aux assemblées générales de 1937 des principales sociétés. C'est ainsi que la Société Colvilles Ltd, qui domine l'Ecosse, annonce la construction de fours à coke capables de produire 7.000 tons de coke par semaine et de deux grands hauts fourneaux, ainsi que d'un nouveau laminoir. Le président a rappelé que les usines de fer et d'acier de la Clyde étaient groupées « parce que, ainsi, tous les gaz en excédent des hauts fourneaux étaient utilisés, et cette méthode sera

encore développée afin que tous les gaz excédentaires soient utilisés ».

A l'assemblée générale de Vickers Ltd, le président a montré à quel point était poursuivie l'installation d'un équipement moderne dans toutes les sociétés contrôlées par Vickers.

Guest, Keen and Nettlefolds, Ltd, qui contrôlent un nombre impressionnant d'entreprises, ont annoncé à la dernière assemblée de nouvelles améliorations techniques dans tout leur groupe. Notamment l'érection de 23 fours à coke, de laminoirs, et le remplacement complet par un matériel tout à fait moderne dans une des sociétés contrôlées parce que « son âge et sa disposition rendaient impossible un rajeunissement complet de l'équipement existant ».

The United Steel Companies ont remplacé entièrement leur plus grand équipement de fours à coke qui ne datait pourtant que de 1921. En janvier 1935, William Dixon décidait d'ériger 50 nouveaux fours à coke d'une capacité de 800 à 900 tonnes par jour.

Ces quelques exemples suffisent à donner une idée de l'étendue du mouvement d'améliorations techniques poursuivi depuis 1930 comme corollaire d'une concentration très poussée. Il semble bien, comme le disait le président à la dernière assemblée de la Société Guest, Keen and Nettlefolds, que « l'importance vitale de garder leurs entreprises dans un état tout à fait moderne est toujours devant leurs yeux ».

Mais on peut se demander comment ce mouvement si fort a pu se développer tout d'un coup, alors que l'industrie était depuis si longtemps indolente. Les rapports et les avertissements répétés combinés avec une crise particulièrement grave ne suffisent pas à expliquer la transformation.

L'état d'esprit de l'industriel a changé, c'est certain,

mais il y a des causes à ce changement. Si pendant longtemps il n'avait rien fait ou à peu près pour adapter son entreprise aux conditions économiques nouvelles, c'est qu'il n'avait ni l'espérance de jours meilleurs, ni les ressources financières suffisantes. Or ces raisons perdirent bientôt de leur importance.

En 1931, en effet, l'abandon de l'étalon-or et la baisse de la livre constituèrent le premier coup de fouet sérieux. Désormais, les produits anglais n'étaient pas plus chers sur les marchés étrangers, puisque la livre avait une valeur en rapport avec les monnaies étrangères et que les prix n'avaient pas monté. Les industriels entrevirent des horizons plus prometteurs et reprirent confiance.

L'année suivante, en 1932, sur leurs instances répétées, le gouvernement se décida à renoncer à la politique traditionnelle du libre-échange pour devenir protectionniste et établit un droit de 33 1/2 p. 100 *ad valorem* sur la plupart des produits de fer et d'acier importés. La diminution des importations tombées en 1933 au tiers de leur niveau de 1932 a stimulé la production britannique qui dut suppléer aux produits étrangers moins nombreux.

Enfin la reprise des industries transformatrices ou les usages nouveaux de l'acier : industrie automobile, industrie du bâtiment, industries mécaniques et, depuis cette année, le réarmement, ont accéléré la reprise de la sidérurgie anglaise et lui ont donné les encouragements dont elle avait besoin.

Mais pour procéder aux réformes que nous avons étudiées il faut de l'argent. La Banque d'Angleterre résolut d'accorder de grands crédits pour la réorganisation de l'industrie. Elle créa à cet effet The Bankers Industrial Development Company pour suppléer à la carence des particuliers que l'état précaire de l'industrie n'incitait pas à prêter leurs capitaux. Les principales sociétés sidérurgi-

ques ont eu recours à ce crédit pour exécuter leurs améliorations techniques.

Enfin, depuis 1935, la réorganisation technique a été favorisée par l'action de la British Iron and Steel Federation dont nous devons maintenant parler.

III. — Création d'un organisme coordonnateur.

Quand en 1932 le Gouvernement accorda aux industriels de la sidérurgie la protection douanière qu'ils demandaient depuis longtemps, il posa une condition à cette mesure de protection. Après avoir remarqué que « l'octroi d'une protection ne suffirait pas à mettre l'industrie en mesure de jouer son rôle normal dans l'économie nationale, à moins qu'il ne fût accompagné d'une mesure considérable de réorganisation », il ajoute que le tarif protecteur ne serait maintenu que si « un progrès satisfaisant était fait dans la préparation d'un plan de réorganisation et dans la mise en vigueur de ce plan » [11].

Devant cette menace, l'industrie nomma le 7 juin 1932 un « Comité national de réorganisation de l'industrie du fer et de l'acier » qui était présidé par Mr. Charles Mitchell, président de la puissance société Dorman Long and C°. Ce Comité de trente-quatre membres ne travailla pas avec une rapidité particulière. Après avoir été « relancé » par le Comité des tarifs, il finit par lui soumettre le 13 mars 1933 un premier projet.

Ce projet, d'après ses auteurs eux-mêmes, « peut être plus correctement considéré comme un plan pour établir un organisme chargé d'accomplir la réorganisation de l'in-

---

(11) Import Duties Advisory Committee, *Recommendations and Additional Import Duties* (n° 8) *Order*, 1932, p. 2 et 5.

dustrie que comme un plan de réorganisation proprement dite » (12).

La réorganisation envisagée devait consister à « réglementer la production afin de l'équilibrer avec la demande à la fois par des ententes internationales et par l'application, sous la protection de barrières douanières, d'un contrôle sur les divers producteurs » (13). L'organisme indiqué par le plan devait remplir ces diverses tâches et, pour mettre fin au désordre si grand causé par l'individualisme, il devait employer son influence pour qu'une politique commune fût suivie par les diverses associations au nombre d'une cinquantaine qui s'occupaient de fixer les prix et de réglementer certaines activités, mais qui travaillaient sans liaison et parfois en sens contraire.

« Afin d'éviter la concurrence ruineuse et d'assurer la concentration de la production dans les entreprises les meilleures, l'industrie sera organisée en un nombre d'associations, chacune comprenant les industriels d'une branche différente..., et un organisme central coordonnant les diverses associations sera établi » (14).

Cet organisme central aura les pouvoirs que nous avons vus pour coordonner la politique suivie par les diverses associations au point de vue de la production et des prix, pour fournir certains services et pour aider à la réorganisation technique.

Telles sont les grandes lignes du projet élaboré en 1933 par le Comité national. Ce n'était, en effet, qu'un canevas, et c'était à l'industrie qu'incombait le principal rôle. Le Comité des tarifs accueillit favorablement ce plan minimum tout en soulignant que « le premier stade seulement avait été atteint et qu'il restait encore beaucoup à faire

---

(12) *Iron and Steel Reorganization Scheme*, 1933, p. 5.
(13) *Ibid.*
(14) *Ibid.*, p. 8 et 11.

avant que l'on pût dire que l'industrie était correctement équipée et organisée » (15).

Mais avant que ce plan pût être exécuté, il devait être approuvé par la majorité de l'industrie sidérurgique. Or, les résistances à ce projet pourtant peu ambitieux, préparé par un Comité d'industriels, furent si vives que la majorité ne put être atteinte. Les sections de produits finis craignaient la perte de leurs matières premières étrangères et par suite un coût de production accru. Les sociétés écossaises trouvaient que leurs rivales anglaises étaient favorisées. Beaucoup de petites entreprises craignaient d'être absorbées par les grandes unions, et il est probable aussi, comme l'indique le Professeur Lucas, que « le fait que l'industrie avait vu sa situation s'améliorer en 1933 avait quelque peu diminué son enthousiasme pour la réorganisation ».

Quoi qu'il en soit, il fallut modifier le projet primitif, et après bien des discussions le nouveau plan fut accepté en avril 1934. Il n'était plus que l'ombre du plan original, déjà timide. Il avait fallu deux ans pour arriver à ce maigre résultat.

Le projet définitif institue une « Fédération de la sidérurgie britannique » (British Iron and Steel Federation) qui n'est qu'une transformation avec des pouvoirs accrus de la « National Federation of Iron and Steel Manufacturers » fondée en 1918.

Cette Fédération ne comprend plus, comme dans le plan primitif, un nombre réduit d'associations représentant les diverses branches de l'industrie. Il ne s'agit plus d'une corporation rigide, mais d'une union assez lâche d'un nombre indéterminé d'associations représentatives. Les

---

(15) Correspondance entre le Comité des tarifs et le Comité national du fer et de l'acier rapportée en Appendice du *Iron and Steel Reorganization Scheme*, p. 14.

industriels ne sont plus forcés d'entrer dans les associations correspondant aux sections de l'industrie où ils travaillent, et ces associations n'entrent pas obligatoirement à la Fédération.

La « constitution » de la Fédération indique que « toute association s'occupant d'un ou de plusieurs produits de l'industrie en Grande-Bretagne « a le droit » de demander son affiliation à la Fédération ». Si l'association entre bien dans le cadre de l'industrie et si son affiliation n'est pas susceptible de contrarier les buts de la Fédération, elle est admise par le conseil pour une durée minimum de cinq ans. Au bout de ce temps, l'association peut continuer son affiliation ou la cesser avec un préavis d'un an.

Le Conseil peut aussi admettre comme membre de la Fédération tout particulier dirigeant une entreprise s'occupant de l'industrie du fer et de l'acier.

Les dépenses de la Fédération sont couvertes d'une façon générale par la cotisation de ses membres. Chaque association affiliée doit payer chaque année 100 livres, ou moins s'il intervient un arrangement spécial avec la Fédération. Tout autre membre paie chaque année une souscription calculée d'après les sommes que ce membre consacre aux paiements des gages et salaires des personnes qu'il emploie.

La Fédération est dirigée par un Conseil composé de représentants élus chaque année par les industriels des divers districts, de membres d'office et de membres nommés par les associations affiliées. Il est présidé par un président indépendant.

Le Conseil élit 20 de ses membres, plus les membres d'office pour constituer le Conseil exécutif. C'est ce Conseil qui est l'organe actif de la Fédération; c'est lui qui, d'après les termes mêmes de la constitution, « aura pleine responsabilité pour la poursuite des objets de la Fédération et la conduite de ses opérations ». Son activité peut

être réglementée ou dirigée par des décisions du Conseil ou de l'assemblée générale. Il y a, de plus, un certain nombre de comités secondaires.

Les buts et les fonctions de la Fédération sont à peu près les mêmes que ceux indiqués par le premier projet. Ils sont inscrits en termes très larges dans la constitution.

Elle doit représenter l'industrie dans les questions qui l'intéressent dans son ensemble. Elle s'occupe de législation, de droits de douane, des relations avec les compagnies de chemins de fer et autres sociétés de transport, des relations avec les industries étrangères, du groupement de renseignements divers au profit de ses membres. Elle collabore avec l'Institut sidérurgique dans les recherches techniques.

Mais, surtout, ce qui nous intéresse est qu'elle doit « exercer telle mesure de coordination dans les matières de politique générale... qui seront nécessaires ou désirables pour assurer le progrès ou le fonctionnement ordonnés de l'industrie ».

« Aider toute association affiliée dans toute mesure prise pour encourager l'organisation efficace de la section de l'industrie dont elle s'occupe.

» Organiser et réglementer en accord avec les associations affiliées le contrôle et la répartition des importations des produits de fer et d'acier.

» Coopérer avec les associations affiliées pour favoriser ou réglementer le commerce d'exportation des produits de fer et d'acier. »

Mais la Constitution prend bien soin d'ajouter : « En accomplissant ces buts, la Fédération agira selon le principe directeur de complète autonomie de chaque association affiliée, dans sa propre branche de l'industrie. » On fait ainsi la part belle à l'individualisme que l'on déplorait dans chaque section. La caractéristique essentielle de toute cette organisation est d'être volontaire. Personne

n'est forcé d'entrer dans les associations représentatives des diverses sections de l'industrie; aucune de ces associations n'est tenue de s'affilier à la Fédération, et aucun industriel resté en dehors des associations n'est obligé de faire partie de la Fédération. En plus de cela, les membres ne subiront pas une action tyrannique du Conseil exécutif, ils collaboreront avec lui en pleine indépendance. En un mot, on confie la réorganisation à la bonne volonté et à l'initiative des industriels, alors que le but premier des réformes envisagées comme nécessaires était justement de suppléer à leur carence.

On ne s'étonnera pas de voir le Comité des tarifs, quand il accepta ce plan faute de mieux, « déplorer qu'il fut encore moins coercitif que le précédent », qui déjà lui paraissait insuffisant (16).

Il nous faut voir maintenant comment a fonctionné cette organisation en pratique.

Le principal mérite de la Fédération est sans doute de constituer l'organe représentatif de l'industrie sidérurgique. Avec le nombre de ses membres et les 27 associations affiliées, on peut dire en effet qu'elle a qualité pour parler au nom de toutes les sections de l'industrie. Ce rôle, aucun organisme n'avait encore pu le remplir.

Dès 1935, la Fédération, ce fut sa première préoccupation, entra en rapport avec les industriels du continent afin de limiter la concurrence qu'ils faisaient sur le marché britannique grâce au Cartel européen de l'Acier. On sait que jusqu'alors la Grande-Bretagne n'avait pas pu participer aux ententes internationales faute d'avoir un organe représentatif de toute son industrie sidérurgique.

Au début de ses négociations avec le Cartel de l'Acier, la Fédération rencontra des difficultés venant de la mau-

---

(16) Import Duties Advisory Committee, *Recommendations and Additional Import Duties* (n° 18) *Order*, 1934, p. 4.

vaise volonté des industriels européens, peu pressés de voir le marché britannique leur échapper en partie. Elle demanda alors à l'Import Duties Advisory Committee une augmentation des tarifs douaniers.

Le Comité examina la question et remarqua que les importations, qui n'étaient que de 970.830 tons en 1933, avaient augmenté de 41 p. 100 en 1934, atteignant 1 million 366.600 tons, malgré les droits de 33 1/2 p. 100.

« Il n'y a pas de doute, dit-il, qu'une large proportion du fer et de l'acier qui est maintenant importé pourrait avec avantage être fabriquée dans ce pays. Un tel accroissement de production aurait non seulement l'effet direct de réduire le chômage, mais, en augmentant l'échelle générale des opérations de l'industrie, il favoriserait son pouvoir de concurrence sur les autres marchés. » (17). Si pour la plupart des produits il y a eu une sévère baisse de prix en Angleterre depuis 1929, dépassant 33 p. 100, à l'étranger cette baisse a été de 60 p. 100. L'industrie ayant, semble-t-il, essayé en vain de s'entendre avec le Cartel de l'Acier pour qu'il limite ses importations en Angleterre, « nous sommes , à regret, arrivé à la conclusion qu'un nouveau progrès de notre industrie sidérurgique ne peut, pour le moment, être réalisé par un accord international et qu'il est nécessaire de recourir à des droits accrus. » (18). En conséquence, les droits furent portés à 50 p. 100.

Devant cette offensive nouvelle, le Cartel de l'Acier devint moins intransigeant, et avant la fin du mois d'avril la Fédération avait obtenu une limitation des importations sur la base de 1933. Cet accord devait durer trois mois, mais il pouvait devenir permanent si les droits de douane étaient diminués. Cette condition ayant été rem-

---

(17) Import Duties Advisory Committee, *Recommendations and Additional Import Duties*, févr. 1935, p. 2.

(18) Id., *ibid.*, p. 3.

plie, un accord pour cinq ans fut signé entre le Cartel et la Fédération.

Par cet accord, les importations du Cartel en Grande-Bretagne furent réduites à 670.000 tonnes pour la première année et à 525.000 tonnes pour les suivantes, le tarif douanier étant abaissé à 20 p. 100. Les pays membres de l'Entente internationale de l'Acier ont renoncé entre eux à la clause de la nation la plus favorisée afin d'éviter les réclamations à l'occasion de la répartition du total des importations entre les membres du Cartel. Il avait été convenu que l'importation des produits envoyés par les membres de l'Entente avec droits réduits ne pourrait se faire d'une façon satisfaisante que par un système de licences d'importation. Ces licences ont été instituées par la Finance Act de 1936. Ce sont les pays intéressés eux-mêmes qui établissent les certificats de contingentement pour les livraisons à la Grande-Bretagne.

La Fédération joue un rôle important dans le système d'importations. C'est elle qui achète au Cartel toutes les quantités qu'il importe, et elle les lui remet pour qu'il les distribue dans le pays, d'accord avec elle, le Cartel conservant en Angleterre ses organisations de vente. Pour effectuer cette opération, la Fédération a créé, sous le nom de British Iron and Steel Corporation Ltd, une société commerciale qui lui permet de contrôler les importations.

C'est à la Fédération qu'il appartient de décider quelle quantité chaque pays est autorisé à importer, en se fondant sur les besoins de la consommation. C'est elle aussi qui s'occupe « d'assurer une équitable distribution de l'acier importé, tant pour les quantités et qualités que pour les prix, entre tous les consommateurs, sans distinguer s'ils sont ou non membres d'une Association affiliée »[19]. Tous les consommateurs reçoivent une juste

(19) *Memorandum on Clause 6 of the Finance Bill*, 1936, p. 12.

part des importations au même prix que les membres de la Fédération.

On voit ainsi que la Fédération a réussi à apporter une profonde transformation dans les importations. Elle a réussi à limiter ces importations, favorisant de la sorte le développement de l'industrie nationale. N'aurait-elle fait que cela, elle eût été déjà très utile.

Mais une autre réalisation doit être mise à son actif : le contrôle des prix. A cet égard, les diverses firmes et associations s'entendent pour fixer les prix des divers produits métallurgiques et les soumettre à la Fédération, qui, après examen, les approuve ou les désapprouve. Si elle les accepte, elle les soumet à l'Import Duties Advisory Committee, qui à son tour, après étude, les agrée ou les modifie. On est donc arrivé, grâce à l'existence de la Fédération, à opérer une coordination entre les nombreuses associations, qui, autrefois, fixaient les prix sans se soucier les unes des autres. Ajoutons qu'il n'existe de sanctions que dans un nombre très limité de cas. En effet, les prix étant fixés par des agréments volontaires, il est rare qu'une entreprise s'écarte des conventions établies.

Mais un danger peut apparaître aux yeux du consommateur : l'industrie, privée en partie de concurrence étrangère, ne va-t-elle pas élever ses prix démesurément ? A ce sujet, l'action de l'Import Duties Advisory Committee, qui approuve les prix en dernier lieu, est une garantie que ceux-ci sont raisonnables. Mais, d'autre part, la Fédération a souvent proclamé qu' « elle continuerait à adhérer à une politique de bas prix ». Elle pense, en effet, « qu'une politique de bas prix tendant à une production accrue est, plus qu'une politique de prix élevés faisant diminuer la demande, dans l'intérêt réel de l'industrie et du pays en général » [20]. Dans ce but, la Fédé-

(20) Memorandum on Clause 6 of the Finance Bill, 1936, p. 7.

ration a décidé d'adapter les prix aux coûts de production et de ne pas se fonder sur les variations de l'offre et de la demande pour les établir.

Les documents échangés entre la Fédération et l'Import Duties Advisory Committee prouvent qu'elle a mis en œuvre ces principes, et que toute augmentation se justifie par une augmentation correspondante des coûts de production, en particulier par une hausse du prix du coke et de la ferraille.

La Fédération s'occupe également de conclure des agréments pour assurer l'approvisionnement de l'industrie en matière première. Elle collabore notamment avec The Scrap Federation pour assurer à l'industrie la quantité de ferraille dont elle a besoin.

Récemment, la Fédération a obtenu de la « Fédération nationale des marchands de ferraille et d'acier » qu'on n'exporte pas la ferraille nécessitée par l'industrie britannique. Cela est extrêmement utile à l'industrie, qui manque actuellement de matière première.

On avait pensé qu'elle s'occuperait d'organiser la centralisation des ventes, mais elle n'a à peu près rien fait en ce sens. The British Iron and Steel Corporation, qui est, comme nous l'avons dit, la branche commerciale de la Fédération, s'occupe de négocier certains contrats d'exportation de quelques produits au nom des producteurs britanniques. Cet organisme n'agit pas comme marchand, il répartit cependant parfois des ordres importants entre les industriels.

On voit que si la Fédération n'a pas procédé elle-même à une réorganisation complète de la structure de la sidérurgie britannique, son action a été très importante.

Le résultat le plus voyant est la limitation des importations qu'elle a obtenue grâce à l'accord réalisé en 1935 avec le Cartel de l'Acier.

Le contrôle des prix qu'elle a réussi à établir apporte

également un changement appréciable, par la coordination qu'il a obligée à s'établir entre les divers producteurs. Collaborant pour l'établissement des prix, ils ont été amenés à entrer en contact pour d'autres questions, et cet état d'esprit nouveau, contraire à la politique individualiste traditionnelle, n'est pas négligeable.

Enfin, depuis cette année surtout, la Fédération s'occupe du problème de l'approvisionnement en matière première, qui est un des problèmes les plus sérieux du moment en raison de l'accroissement considérable de la demande d'acier. Parlant au nom de l'industrie tout entière, elle a pu arriver à des résultats que les industriels isolés n'auraient pas pu atteindre.

IV. — La situation actuelle de l'industrie.

On peut dire qu'aujourd'hui l'industrie sidérurgique est une des plus prospères des industries britanniques. Il y a quelques années, elle était dans la dépression la plus complète. La production était basse, le chômage important, les importations inondaient le marché national, la capacité de production était excessive, les profits inexistants. Les conditions ont complètement changé. La production d'acier est plus forte que jamais et ne peut cependant satisfaire la demande. Les importations sont contrôlées. Les exportations ont augmenté. Les profits ont atteint un niveau raisonnable.

En 1936, la production de fonte, sans avoir atteint tout à fait son niveau d'avant guerre, a dépassé de 18 p. 100 celle de 1935. Quant à celle de l'acier, elle a atteint le chiffre record de 11.784.000 tons, dépassant de loin les chiffres les plus hauts atteints jusqu'ici; cela constitue une augmentation de 18,7 p. 100 sur 1935 et laisse loin derrière le chiffre de 1913, qui n'était que de 7 millions

663.876 tons. Les résultats des six premiers mois de 1937 sont encore plus brillants et laissent prévoir une production dépassant 8 millions de tons pour la fonte et 13 millions pour l'acier.

La demande de fer et d'acier a crû d'une façon étonnante ces dernières années. On a beaucoup dit que cette activité ne serait que passagère, car elle était due à la politique de réarmement suivie par la Grande-Bretagne. Mais c'est là exagérer beaucoup le rôle du réarmement. Certes, son influence est indéniable, mais elle a été en général surestimée. Il faut noter en tout cas qu'elle n'a eu à peu près aucune influence sur les résultats de 1936. Des renseignements qui nous ont été fournis par des personnalités de la sidérurgie britannique il ressort que les demandes de l'étranger auraient augmenté de 30 p. 100 en 1937. Jusque-là, c'est uniquement la demande intérieure qui a été considérable : les chemins de fer, l'industrie automobile, les travaux publics et surtout le bâtiment ayant nécessité une quantité considérable de fer et surtout d'acier.

On remarquera que la production de fonte a crû moins que celle de l'acier; or, la fonte étant la matière première du fabricant d'acier, cette situation est défavorable. « Cette situation est une des principales difficultés concernant l'industrie sidérurgique tout entière, dit un éditorial du *Financial Times*. Elle est due, non pas tant au manque de possibilités de la production, lesquelles pourraient être accrues, qu'à la pénurie de minerai de fer, surtout d'Espagne, à cause de la guerre civile. »(21). Cette question de la matière première est devenue, au cours de l'année, la préoccupation principale des industriels britanniques, dont certains ont dû refuser des ordres, faute de minerai en quantité suffisante. On s'est ingénié à uti-

(21) *The Financial Times*, 13 janv. 1937.

liser le minerai britannique souvent inférieur et à réduire les frais de transport du minerai des pays lointains de l'Empire.

La Fédération du fer et de l'acier a obtenu du Gouvernement, dès le mois de mars, qu'il réduise de 20 à 10 p. 100 les droits sur la fonte. De cette façon, les fabricants d'acier britanniques purent se procurer plus facilement la matière première nécessaire. On a également remplacé le plus possible la fonte par la ferraille, et à cet égard nous avons vu les efforts de la Fédération pour assurer l'approvisionnement en ferraille.

Mais une telle amélioration dans la situation de la sidérurgie britannique ne tient pas seulement à l'accroissement considérable de la demande. La demande aurait pu s'accroître sans donner de tels résultats si l'industrie n'avait pas été en état d'y répondre. Or, l'industrie put profiter pleinement de cette forte demande, car elle s'était réorganisée.

Nous avons vu que la structure même avait changé. Actuellement, la production est dominée par quelques sociétés très puissantes qui ont sous leur contrôle la plupart des entreprises secondaires. De cette façon a été réalisée la production sur une vaste échelle qui faisait défaut moins de dix ans plus tôt.

Cette concentration des entreprises a permis, nous le savons, une amélioration tout à fait remarquable de l'outillage, de l'équipement et des méthodes techniques de production. La majeure partie de l'équipement a été soit rajeunie, soit remplacée par du matériel tout à fait moderne et le rendement a été considérablement accru.

De cette façon, les coûts de production ont pu être diminués, ce qui était un des buts principaux de la réorganisation. Les statistiques montrent, en effet, qu'en ce qui concerne le combustible, les résultats sont excellents, puisque avec moins de combustible on est arrivé à une

production bien supérieure. Les intégrations de plusieurs sections de l'industrie dans une même entreprise ont également permis de réaliser des économies appréciables. Les fourneaux sont maintenant installés autant que possible à proximité de la matière première et les usines sont groupées afin d'utiliser au mieux les gaz excédentaires.

Et de cette manière, la marge des bénéfices a été suffisante pour permettre à la plupart des sociétés d'avoir une puissance financière leur permettant de recourir de moins en moins au crédit. Car, ainsi que l'a indiqué le président du Board of Trade à la Chambre des Communes, « on estime que dans l'industrie du fer et de l'acier, grâce à quelques-unes des récentes amalgamations d'entreprises, une réduction de 10 à 12 sh. 6 par tonne peut être réalisée dans le coût de production » (22).

Mais la Fédération britannique du fer et de l'acier a-t-elle joué un rôle dans cette réorganisation technique de l'industrie ? Elle n'y a pas participé directement, mais il est certain que son action a favorisé le mouvement demeuré volontaire et autonome. Par son action sur les importations d'abord, grâce à son accord avec le Cartel de l'Acier, elle a stimulé la réorganisation. Certes, l'abandon de l'étalon-or et l'institution de barrières douanières avaient déjà diminué les importations et donné le premier coup de fouet à l'avance de l'industrie. Mais l'entente avec le Cartel diminua des importations grandissantes à un moment où la demande intérieure augmentait déjà; de cette façon, la Fédération stimulait le zèle des industriels britanniques pour mettre leurs entreprises en état de faire face à une demande à laquelle ils devaient répondre pour une plus grande part qu'autrefois.

Le contrôle des prix, par l'esprit de coordination qu'il

---

(22) Parliamentary Debates, House of Commons, *Official Reports*, vol. 500, col. 389, 3 avril 1935.

a intensifié, a favorisé le mouvement d'amélioration technique. Mais en dehors de cela, son résultat a été très profitable à l'industrie. Si des économies ont été réalisées par l'organisation moderne des entreprises, le prix des matières premières ayant augmenté, le prix de revient de certains produits a crû lui aussi. En adaptant les prix aux coûts de production, la Fédération a été sage. « Au résultat de cette politique, le prix de l'acier aujourd'hui en Grande-Bretagne est, en général, inférieur à celui de la plupart des autres pays, et si cela peut avoir affecté les gains immédiats des fabricants d'acier, cela a sûrement permis aux consommateurs d'acier de ce pays de maintenir et de développer leurs exportations, et cela sera plus tard profitable aux fabricants. »(23).

Enfin l'action entreprise par la Fédération pour le ravitaillement en matière première à des prix aussi avantageux que possible a permis aux industriels de profiter des avantages dus à leur organisation moderne en évitant une trop forte hausse du coût de production.

Ainsi, grâce à l'action hardie des industriels pour travailler sur des bases modernes avec un matériel moderne, et aux réalisations de la British Iron and Steel Federation, l'industrie sidérurgique de la Grande-Bretagne a repris la situation enviable qu'elle possédait avant la guerre. La réorganisation n'a peut-être pas été aussi totale que l'avait souhaité le gouvernement quand il accorda le tarif protecteur, condition initiale de la reconstruction, mais la structure de l'industrie a été profondément modifiée, l'état d'esprit changé, le matériel modernisé. La puissance est revenue. Mais n'est-il pas à craindre que cette puissance d'aujourd'hui ne soit la cause de la misère de demain quand la demande aura diminué ? Nous ne le

---

(23) Extrait du discours du président à l'Assemblée générale annuelle de la grande firme : Colvilles, Limited, tenue le 23 avril 1937 à Glasgow.

croyons pas. La leçon de la guerre a porté ses fruits. On n'a pas assisté cette fois-ci à une surcapitalisation des entreprises, et à un accroissement irraisonné de la capacité de production. Dans presque tous les discours prononcés cette année aux assemblées générales, les présidents des sociétés ont montré leur prévoyance. Ils ont fait remarquer que la forte demande actuelle baisserait forcément un jour, et qu'il fallait s'y préparer. Ils ne se sont pas laissé griser par le marché bouillonnant d'aujourd'hui et ont déclaré qu'ils préféraient perdre des ordres plutôt que d'accroître leur capacité de production d'une façon telle qu'elle soit ruineuse plus tard. Certains ont demandé que les ordres peu urgents soient reportés à une époque ultérieure afin de maintenir une exploitation normale lors de la baisse de la demande. D'autres ont constitué des réserves pour amortir dans tous les cas leurs dépenses.

Ainsi, la situation de la sidérurgie britannique rénovée paraît plus forte encore aujourd'hui, parce que construite sur des bases plus solides.

CHAPITRE V

L'INDUSTRIE COTONNIERE

I. — Son état après la guerre.

« L'Angleterre est un des pays du monde où ne pourrait pousser le plus chétif, le plus humble cotonnier. Et l'Angleterre possède l'industrie cotonnière la plus formidable de la terre.

» Le coton est pour l'empire une des matières premières les plus indispensables. C'est la raison d'être d'une industrie qui — directement ou indirectement — nourrit plus de 15 millions d'Anglais, qui est la plus importante du pays. Le coton est la seule raison d'être de toute une immense région de fabriques, d'où, chaque jour, sortent des milliers de kilomètres de tissus. » (1).

Or, si cette industrie primordiale de l'Angleterre fut jusqu'à la guerre particulièrement prospère en raison de sa suprématie incontestable dans le monde, la période des hostilités a marqué pour elle le début d'un déclin impressionnant. A l'heure actuelle encore, la situation de l'industrie cotonnière britannique, quoiqu'un peu améliorée, demeure faible.

Etant donnée l'importance de cette industrie dans l'économie britannique, le Gouvernement, ému par le marasme dans lequel elle était plongée depuis la guerre, nomma

(1) A. Zischka, *La guerre secrète pour le coton*, p. 72.

en 1929 une Commission spécialement chargée d'examiner les causes du mal et de proposer des remèdes. En juin 1930, la Commission publia, en conclusion de ses travaux, un rapport extrêmement précis et documenté (2). C'est dans ce rapport que nous allons puiser les principaux renseignements relatifs à l'état de l'industrie cotonnière et à son organisation.

C'est dans le Lancashire qu'est groupée toute cette industrie. Manchester en est le centre. Liverpool, le port. Dès le début du XIXe siècle, le Lancashire avait une prédominance écrasante dans l'industrie mondiale du coton; il jouissait d'un monopole de fait grâce aux secrets de ses machines, qu'il gardait jalousement. Plus tard, ce monopole absolu cessa, mais l'Angleterre demeura néanmoins, et de loin, la première puissance cotonnière. Le développement maximum prit place entre 1900 et 1914. A cette époque, les importations de coton brut s'accrurent d'un tiers, le nombre des broches augmenta de plus d'un tiers et celui des métiers de plus d'un quart. Le nombre des employés s'accrut considérablement et la quantité des tissus exportés augmenta d'un quart. Les Etats-Unis mis à part, la moitié des broches et la moitié des métiers du monde étaient situés en Angleterre et elle fournissait à elle seule les deux tiers des exportations de cotonnades de la terre.

Pendant la guerre, la fabrication fut à peu près arrêtée dans le Lancashire, et les rivaux de l'Angleterre s'empressèrent d'accroître leur production en conséquence. Quand les hostilités eurent cessé et que la vie économique eut repris, on s'aperçut que l'industrie cotonnière britannique était dans une position critique. La consommation mondiale de cotonnades a crû depuis la guerre, mais les

(2) Economic Advisory Council, Committee on the Cotton Industry, *Report*.

exportations britanniques n'ont cessé de diminuer, à tel point qu'à la veille de la crise de 1930, elles n'atteignaient pas les deux tiers du chiffre d'avant guerre. C'est surtout dans les produits de qualités inférieure et moyenne que le Lancashire a perdu du terrain, mais dans la bonne qualité le déclin est également apparu.

Sa suprématie pour la qualité supérieure résista plus longtemps, et la situation de la « section égyptienne » demeura prospère jusqu'à la veille de la crise. Mais la demande de cette qualité, plus chère que les autres, ne tarda pas à connaître, elle aussi, le marasme. Quelques chiffres suffiront à donner une idée de la crise subie.

En 1913, l'Angleterre produisait 8 milliards 050 yards de tissus de coton; en 1930, elle n'en produisait plus que 3 milliards 100; elle en exportait 6 milliards 913 en 1913, et seulement 2 milliards 491 en 1930. Enfin le nombre des personnes directement employées par l'industrie était de 712.000 avant la guerre et de 463.000 en 1930 (3).

Quelles sont donc les raisons de ce changement complet de situation ? L'industrie cotonnière britannique était surtout une industrie d'exportation, puisqu'elle vendait à l'étranger de 80 à 90 p. 100 de ses produits; la concurrence est donc, comme nous le verrons, une des causes de la situation critique du Lancashire. Mais la raison profonde, la cause que l'on trouve à la base, c'est celle que nous avons signalée à plusieurs reprises pour d'autres industries : l'attachement aux anciennes méthodes, le défaut d'adaptation.

Aucune industrie britannique ne donne un exemple aussi frappant d'individualisme que l'industrie cotonnière. Ce qui aggrave encore ce fait, c'est que le déclin de cette industrie ne date que d'après la guerre, tandis

(3) Chiffres fournis par le Joint Committee of Cotton Trade Organizations, dans *Lancashire and the Future*, p. 24.

que, pour les autres, dès le début du xx[e] siècle, la situation avait commencé à être moins bonne. Les habitudes prises, les méthodes employées s'étant prolongées plus longtemps qu'ailleurs avec succès, le cotonnier du Lancashire est plus attaché qu'aucun autre à une formule qui, à la veille de la guerre encore, lui assurait dans le monde une suprématie incontestée. Même aujourd'hui, c'est dans l'industrie cotonnière que l'on rencontre le plus de résistance au changement de système, à l'abandon de la petite exploitation isolée, tout à fait déplacée dans les circonstances économiques actuelles.

La structure de l'industrie aujourd'hui est encore la même qu'en 1930, la même qu'au temps où elle était prospère. Elle consiste en un certain nombre de sections extrêmement spécialisées, absolument indépendantes les unes des autres, à l'intérieur desquelles on trouve une multitude d'entreprises, de faible importance pour la plupart, se faisant une concurrence acharnée.

Le Joint Committee of Cotton Trade Organizations indique[4] qu'on trouve environ 3.000 entreprises représentant un capital d'au moins 150 millions de livres et réparties comme suit :

Importateurs et courtiers en coton brut	300
Filatures	300
Marchands de filés	300
Tissages	750
Filatures et tissages combinés	150
Courtiers et marchands de tissus bruts	200
Blanchissage, teinture, imprimerie et autres finissages.	400
Emballage	40
Exportateurs ..... au moins	1.000
Marchands sur le marché intérieur	200

Ce tableau donne une idée du morcellement de l'industrie et fait comprendre que cette diversité rend impossi-

(1) *Op. cit.*, p. 3.

ble une action et une politique communes à l'industrie cotonnière dans son ensemble.

Les intermédiaires sont multipliés entre les diverses sections principales. Les filateurs ne vendent pas eux-mêmes leurs fils aux tisserands; ils passent par l'intermédiaire de « yarn agents », qui dès le début contribuent à élever le prix de revient. Celui-ci serait considérablement diminué si les filatures et les tissages étaient effectués dans les mêmes entreprises. La spécialisation extrême a fait que la combinaison des deux opérations est très rare. La section de tissage comprend presque exclusivement des entreprises privées, qui sont souvent familiales et n'occupent qu'un ou deux hommes.

La section des « marchands » est très importante également, et c'est encore une cause d'augmentation du coût de production. La multitude de ces marchands répartis dans le monde entier présente certains avantages : ils peuvent toucher une quantité infinie de clients et indiquer aux industriels du Lancashire les goûts et les préférences des divers acheteurs. Seulement ces marchands vendent pour leur compte, non pour le compte d'un entrepreneur; ils veulent réaliser le plus grand profit possible et vendent parfois à des prix inférieurs pour emporter une commande, au détriment des fabricants. « Parfois le nombre des marchands visitant un marché est tellement considérable que les ordres, répartis de la sorte, sont insuffisants pour couvrir les frais de ces agents. »(5).

« La section de finissage est divisée en trois groupes différents : le blanchissage, la teinture, l'impression. Chacun de ces groupes est dominé par des ententes : le blanchissage par « The Bleachers' Association », la teinture par « Bradford's Dyers' Association » et « The English Velvet and Cord Association » et l'impression par « The

(5) Committee on the Cotton Industry, *Report*, p. 14.

Calico Printers' Association ». Ces unions d'entreprises furent formées avant la guerre, surtout à cause d'une sévère concurrence intérieure. En outre, chaque groupe a établi une organisation de district qui englobe une proportion suffisante de firmes non associées pour réaliser une organisation s'occupant de fixer les prix. »[6]. Ainsi, la section de finissage, fortement organisée, s'oppose aux autres sections de l'industrie demeurées farouchement individualistes.

Cette diversité, cette spécialisation, accroissent considérablement les prix de revient. Cela était sans inconvénient quand le Lancashire était seul sur le marché mondial. En fait, ce sectionnement si particulier lui a peut-être permis de constituer la première industrie du monde, capable de produire tous les types de fils ou de tissus demandés. Avant la guerre, ce système lui permettait de s'adapter rapidement à l'accroissement de la demande, mais, depuis, la concurrence étrangère meilleur marché et la fermeture des débouchés ont condamné ce système. « Pendant des années, l'industrie cotonnière a été amenée à gaspiller son énergie et ses ressources dans une concurrence interne constituant un véritable suicide et a été incapable d'obtenir une rémunération satisfaisante pour le capital ou le travail. Les réserves et les fonds de dépréciation ont été employés pour payer la politique de bas prix, avec comme résultat la difficulté croissante de conserver un outillage moderne ou de pouvoir le renouveler.

» L'existence d'un si grand nombre d'entreprises individuelles, les conflits d'intérêts des diverses sections et probablement, par-dessus tout, le fait que la production et la vente sont séparées, ont concouru à avantager l'ache-

---

(6) Political and Economic Planning, *The British Cotton Industry*, p. 65.

teur et à affaiblir le vendeur à chaque stade de l'industrie » (7).

Cette division, cette incohérence, ont empêché les économies résultant de la production en grand et de l'intégration verticale.

La standardisation, qui est une des premières conditions de production économique, est impossible quand le travail est réparti entre tant d'entreprises qui s'ignorent mutuellement. Le résultat a été un gaspillage effrayant d'argent et d'activité, et, par la vente au-dessous du prix de revient, une ruine presque complète.

Or, pendant que le Lancashire se débattait dans le marasme causé par une organisation périmée, la concurrence étrangère devenait envahissante, et naturellement l'individualisme foncier des cotonniers britanniques empêchait toute protection collective.

Depuis la guerre, la Grande-Bretagne n'est plus la maîtresse du marché mondial : la plupart des pays où elle envoyait ses produits ont maintenant une industrie locale et ne lui achètent plus. En même temps, sur les marchés encore ouverts, des concurrents, hier négligeables, aujourd'hui écrasants, ont pris sa place.

Un des facteurs les plus importants du déclin de l'industrie britannique est la perte de 85 p. 100 du marché de l'Inde. Avant la guerre, le Lancashire exportait 2.800 millions de yards de tissus dans l'Inde; en 1931, elle n'en envoyait plus que 360 millions. Un tiers des industriels du Lancashire travaillait exclusivement pour l'Inde autrefois; actuellement, la perte presque complète de ce marché a plongé dans l'inaction des villes entières. La cause de cette chute impressionnante est le développement considérable de l'industrie cotonnière dans l'Inde, sous l'influence de Gandhi.

---

(7) Joint Committee, *op. cit.*, p. 4.

Depuis que l'autonomie financière a été accordée à l'Inde en 1921, elle s'est entourée de barrières douanières lui permettant de tripler sa production cotonnière, privant ainsi l'Angleterre de son plus grand marché d'exportation. La Chine, le Brésil, le Canada, qui étaient de très importants clients du Lancashire, ont tellement accru leur propre production qu'ils sont devenus exportateurs. Ainsi, les principaux marchés sont fermés aux produits britanniques, fermés sans remède. Mais là où l'industrie locale ne s'est pas développée, les débouchés ont été en partie ravis à l'Angleterre par les Etats-Unis, surtout au Canada, en Australie et dans l'Afrique du Sud, par la Russie notamment en Perse, et surtout par le Japon, dont les produits inondent tous les marchés.

C'est le Japon qui a maintenant la suprématie des produits de coton. Aidée par la dépréciation du yen et par des salaires infimes, l'industrie cotonnière du Japon a crû d'une façon prodigieuse depuis la guerre.

Dans son ouvrage si documenté sur *La guerre secrète pour le coton*, M. A. Zischka donne les précisions suivantes, qui expliquent la suprématie japonaise (8) : « Entre 1914 et 1924, le nombre des métiers s'est accru de 300 p. 100... Le nombre des fuseaux japonais n'atteint pas même 10 p. 100 des fuseaux anglais, mais cela ne veut pas dire grand chose. En Angleterre, les broches chôment; au Japon, deux équipes travaillent sur le même métier, les broches tournent vingt-trois heures par jour... Le Japon utilise dans ses filatures des jeunes filles et des enfants; 80 p. 100 de ses ouvrières s'avèrent capables de conduire 20 métiers à la fois.

» Les deux équipes des usines japonaises travaillent vingt-huit jours par mois; elles font cent vingt-deux à

---

(8) A. Zischka, *op. cit.*, chap. VI, *passim*.

cent vingt-quatre heures de travail par semaine avec trois repos de quinze minutes par jour.

» L'ouvrier japonais travaille soixante ou soixante-dix heures par semaine, presque le double de l'ouvrier européen. Il gagne l'équivalent de 36 francs par semaine dans les filatures du nord du Japon. Les femmes gagnent 20 fr. au plus. Les enfants qu'on emploie presque partout dans l'industrie textile nippone ne gagnent que 10 francs par semaine...

» Qui dirige cette expansion commerciale, ce dumping japonais sans merci ? Un gouvernement décidé. Et pour les intérêts privés, point d'innombrables groupements de petits producteurs comme en Europe, point de concurrents qui préfèrent la ruine à l'entente avec un compétiteur, mais trois hommes forts aux idées claires, doués d'une puissance d'argent redoutable... : la Maison Mitsui. »

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que les coûts de production, et par suite les prix de vente japonais soient infiniment plus bas que ceux de l'Angleterre; la différence atteint parfois 50 à 60 p. 100.

En face d'un concurrent aussi puissant, bénéficiant de facilités aussi exceptionnelles, travaillant dans l'unité, on saisit la faiblesse de la vieille industrie du Lancashire, divisée, individualiste, démodée.

Ayant passé en revue les circonstances nouvelles que nous venons d'indiquer, le Committee on the Cotton Industry arrivait à la conclusion suivante : « Le Lancashire doit choisir. Il peut perdre son industrie... ou peut-être il peut la garder en réduisant ses coûts de production et en rénovant ses méthodes. Ses rivaux produisent en gros, emploient un coton meilleur marché et contrôlent les ventes et les ordres... Ce fut par son empressement à adopter des idées et des pratiques nouvelles que le Lancashire élabora son industrie il y a cent ans et battit ses rivaux bien établis de l'Inde, qui s'attachaient aux vieilles idées.

Aujourd'hui, les temps ont changé, et une fois de plus les affaires passent à l'industriel, à l'ouvrier, au marchand, qui donnent au monde ce qu'il désire au prix qu'il est en mesure de payer... Nous constatons... que l'industrie cotonnière britannique n'a pas adapté son organisation et ses méthodes aux conditions nouvelles, et ainsi n'a pas réussi et ne réussit pas à assurer cette production bon marché et cette efficacité qui seules permettent de vendre aujourd'hui les produits de base. » (9).

Les remèdes à appliquer pour mettre fin à la situation désastreuse de l'industrie cotonnière sont implicitement contenus dans le tableau que nous venons de présenter.

Un monde nouveau est sorti du chaos de la guerre et les pertes subies par le Lancashire sont dues dans l'ensemble à ce fait qu'il a essayé de conduire son industrie selon les méthodes d'avant guerre en refusant de voir que les conditions d'autrefois, si favorables, ont disparu à tout jamais. Pour répondre à l'effort des concurrents étrangers, il faut travailler sur les mêmes bases qu'eux, employer les méthodes qu'ils emploient; or, ces bases et ces méthodes sont absolument différentes de celles du Lancashire.

La première condition à remplir est de produire bon marché. Pour arriver à ce résultat, rien ne doit être négligé. Des améliorations techniques sont nécessaires pour permettre l'utilisation du coton à fibres courtes, plus grossier, mais plus économique que celui employé par les broches britanniques. Les métiers automatiques doivent être multipliés afin d'assurer une production en grand, source d'économies.

Mais ces transformations techniques nécessitent des capitaux; la faiblesse financière des entreprises ne leur permet pas de les effectuer. C'est donc à une politique

(9) Committee on the Cotton Industry, *Report*, p. 11-12.

d'union d'entreprises, de fusions, qu'il faudra avoir recours une fois de plus pour assurer les ressources suffisantes. De plus, cette politique d'unions est la condition même de la production en grand qui est de règle aujourd'hui.

Nous avons vu que le sectionnement rigide de l'industrie était une des causes principales de la production chère. En premier lieu, une union intime doit être réalisée entre la section de tissage et la section de filature; cette intégration assurera des économies considérables à la base de la production. En second lieu, le cloisonnement entre production et vente est, nous l'avons vu, particulièrement nuisible; il doit donc y avoir une union étroite entre la production et la vente. Les tisserands ne pourront produire en grand que s'ils sont sûrs d'avoir un marché considérable.

Pour assurer un travail rémunérateur, il faut mettre fin à cette concurrence mortelle qui fait vendre au-dessous du coût de production pour enlever un client à un rival. Cela ne pourra être réalisé que par une organisation rationnelle du marché et par une entente constante entre producteurs pour la fixation des prix à observer.

Ainsi, la première condition d'une réorganisation féconde est l'abandon de l'individualisme ruineux. Fusions d'entreprises pour accroître leur force, entente étroite entre les diverses branches, voilà les lignes directrices d'une reconstruction permettant à l'industrie cotonnière de mener une politique commune et générale.

Mais il y a une autre réforme indispensable : la réduction de la capacité productrice. Il faut bien se convaincre, en effet, que le Lancashire ne retrouvera jamais son importance passée. La plupart des marchés qu'il a perdus le sont à jamais pour lui. Equipé pour alimenter une quantité infinie de clients, il se trouve avoir une trop grande capacité de production. Des millions de bro-

ches, des milliers de métiers, ne seront plus jamais utilisés faute de débouchés. Il faut se décider à les supprimer. Cela aussi fait partie de l'adaptation aux conditions économiques nouvelles.

Telles étaient les conclusions auxquelles arrivaient, à la veille de la crise mondiale, tous les rapports officiels et toutes les études sur l'industrie cotonnière britannique. La crise a encore aggravé une situation critique. Il nous faut voir maintenant comment le Lancashire a lutté pour améliorer son sort.

II. — Les réformes de structure.

Une des réformes fondamentales conseillées depuis longtemps était la formation de quelques grandes sociétés absorbant la multitude de petites entreprises sans lien et sans force. Mais l'individualisme tenace que nous avons maintes fois signalé avait empêché toute action de ce genre, sauf dans la section de finissage, qui est depuis longtemps dominée par de puissantes sociétés.

En 1929 eut lieu la première réalisation importante de fusion d'entreprises par absorption financière : ce fut la création de la Lancashire Cotton Corporation dans la section « américaine » de filatures (10).

C'est grâce à l'action et à l'aide financière de la Bankers' Industrial Development Company, créée par la Banque d'Angleterre pour aider la réorganisation industrielle, que la Lancashire Cotton Corporation put être réalisée.

Les artisans de cette réalisation pensaient absorber environ 200 petites entreprises, et ils avaient obtenu le

(10) La section américaine est celle qui fait des filés de qualité inférieure ou moyenne, les produits de qualité supérieure sont faits par la section égyptienne. Les noms viennent de la qualité du coton employé.

consentement plus ou moins ferme de leurs propriétaires.

En réalité, ils ne réunirent que 150 des 200 entreprises d'abord visées. La fusion fut réalisée d'une façon complète, les actionnaires ou propriétaires des sociétés absorbées recevant des actions de la Corporation au prorata de leurs intérêts. La plupart, comme le constate le Committee on the Cotton Industry, y perdirent, mais les entreprises absorbées étant pour beaucoup déficitaires, l'achat par la Corporation était, en définitive, plus avantageux que la liquidation inévitable.

La Lancashire Cotton Corporation a ainsi acquis 9 millions 300.000 broches, mais elle s'est mise aussitôt à un travail de réorganisation interne très important. Beaucoup des entreprises acquises étaient techniquement sans rendement et absolument sans ressources financières. Celles-ci furent impitoyablement détruites. *The Statist* indique que 74 furent mises hors d'usage et que la Corporation s'appliqua à mettre les autres en mesure de travailler efficacement sur des bases modernes; le nombre des broches fut ainsi réduit à 6 millions.

L'intérêt de cette vaste tâche était, d'après ses auteurs mêmes, de réaliser des économies considérables par l'achat en gros de la matière première, la production sur une grande échelle, la standardisation et la spécialisation des entreprises, la possibilité d'appliquer le résultat des recherches scientifiques à toute la corporation (11).

Quels ont été les résultats de ce trust considérable ? On a dû reconnaître qu'ils n'étaient pas aussi excellents qu'on l'avait espéré, surtout dans les premières années d'exploitation. Il est apparu en effet que, dans l'industrie textile, des entreprises aussi immenses que la Lancashire Cotton Corporation n'étaient pas la solution rêvée, car elles supprimaient en partie la diversité et la « flexibilité »

(11) D'après A.-F. Lucas, *op. cit.*, p. 155.

des entreprises plus petites, mieux capables de s'adapter aux goûts divers et changeants des clients. On a souvent proclamé après cette expérience que la meilleure solution était l'entreprise comportant 200.000 ou 300.000 broches, non celle trop vaste de plusieurs millions de broches (12).

Un autre défaut de la Lancashire Cotton Company Corporation est qu'elle n'a pas réalisé suffisamment l'intégration verticale, c'est-à-dire la combinaison ou tout au moins la coordination de la filature et du tissage. En fait, le petit nombre de métiers qu'elle possède n'ont été acquis par elle qu'accidentellement, parce que certaines des entreprises qu'elle a absorbées possédaient à la fois des broches et des métiers.

En se bornant presque exclusivement à la filature, la Corporation a laissé de côté un des éléments essentiels de la réorganisation. Elle a concentré les filatures, mais n'a pas réalisé leur union, pourtant proposée à l'origine, avec les tissages.

Mais c'est au point de vue financier que les résultats furent désastreux jusqu'à l'année dernière. Bien que la Corporation ait refusé d'acheter les entreprises trop mauvaises et bien qu'elle ait réduit certaines prétentions, le prix total des acquisitions a été de 9 millions de livres, ce qui a été considéré généralement comme dépassant de beaucoup la valeur réelle des entreprises. Grevée d'une charge aussi écrasante, la Corporation ne pouvait procéder à une réorganisation active, et en 1934 le déficit dépassait 1 million de livres. En face de ces difficultés financières légèrement atténuées les années suivantes, la Lancashire Cotton Corporation procéda, au début de 1937, à une reconstruction financière implacable, mettant fin à la sur-capitalisation qui lui ôtait tout espoir de prospérité. Le plan de reconstruction accepté par la Cour de Lancastre

---

(12) Cf. *The Economist*, oct. 1932.

indique une réduction impressionnante du capital, puisque les 145 entreprises absorbées ne figurent plus que pour 3.216.600 livres au lieu de 9.056.000.

Le dernier rapport de la Corporation indique une reprise très nette de la société qui commence à réaliser des bénéfices en poursuivant sa réorganisation technique. Le rapport indique notamment une nouvelle suppression de capacité productive excédentaire, puisque 81 des entreprises absorbées ont été ou sont en train d'être supprimées définitivement.

La création de la Lancashire Cotton Corporation est la seule réalisation importante de concentration dans la section des filatures. Nous venons de voir qu'elle a rencontré de grandes difficultés, dues surtout à la nouveauté d'un tel système dans une industrie aussi individualiste que l'industrie cotonnière. On ne peut encore porter un jugement définitif sur cette réalisation, mais il semble que la transformation financière qu'elle a effectuée au début de 1937 doive lui permettre d'obtenir des résultats intéressants.

De toutes façons, la concentration est loin d'avoir atteint le degré nécessaire à une reconstruction efficace de l'industrie. Une quantité considérable de petites entreprises sont demeurées isolées et en lutte constante. « Beaucoup de firmes restées en dehors de la Lancashire Cotton Corporation — et il n'y a pas longtemps la Corporation elle-même — ont été engagées dans une guerre de réduction de prix qui a considérablement miné la solidité financière de l'industrie. » (13).

Pour remédier à ce véritable fléau signalé déjà par The Committee on the Cotton Industry, des efforts furent faits en vue d'une coopération des entreprises. Mais il est évi-

---

(13) P.E.P., *The British Cotton Industry*, p. 108.

dent que cette tâche serait facilitée si leur nombre avait été réduit par une concentration préalable.

En 1930, dans la section égyptienne, un plan, ressemblant un peu à ce qui existe dans l'industrie houillère, fut élaboré. La production totale devait être divisée entre les membres de l'Association appelée : Egyptian Spinners Convention, avec des pénalités pour une production excédentaire ou quota allouée et des compensations pour une production inférieure. Ce groupement devait devenir plus tard une compagnie à responsabilité limitée exerçant un contrôle plus strict. Mais ce plan, lorsqu'il fut soumis aux intéressés, ne recueillit que 60 p. 100 d'avis favorables, et on dut l'abandonner.

The Joint Committee of Cotton Trade Organisations — qui est une association groupant des représentants de toutes les sections de l'industrie cotonnière et dont le but principal est d'étudier les problèmes de cette industrie — lança une vigoureuse campagne en faveur de la concentration et de la coopération.

C'est probablement sous son influence que The Federation of Master Cotton Spinners'Association Ltd (Fédération des filateurs de coton) nomma des comités « pour examiner les moyens d'améliorer la condition de la section de filatures ».

En octobre 1934, un de ces comités (The state of Trade Committee) publia un rapport, qui fut salué par la presse spécialisée comme un événement susceptible de redonner à l'industrie cotonnière sa situation passée. Il s'agissait d'un projet d'association des filateurs leur permettant, par un contrôle très strict, de mener une action commune.

Dans la première partie de son rapport, le Comité montrait que le but à atteindre était la réduction du coût de production autant qu'il était possible. Pour atteindre ce but, le meilleur moyen était la concentration et la coopération. « La situation demande qu'il y ait une certaine

coordination pour réaliser l'unité d'effort et de but. Si cela peut être réalisé dans la section de filatures, l'exemple s'étendra sans aucun doute aux autres sections. Sur une telle base, une industrie unie peut envisager une nouvelle période d'expansion. Des mesures doivent être prises pour lutter contre la concurrence organisée de l'étranger, et... si les membres de la section de filatures peuvent arriver à la coopération entre eux, ils seront en mesure de demander avec confiance l'aide du gouvernement dans toute action postérieure que l'industrie pourra désirer afin de combattre la concurrence. » (14).

Le Comité expose ensuite son projet d'une « Association de filateurs de coton » (Cotton Spinners'Association). Tous les filateurs sans exception devraient entrer dans cette association, qui aurait une durée de trois ans et serait régie par un Comité exécutif de dix-huit membres dont six seraient nommés par les cinq principales sociétés de filatures, la Lancashire Cotton Corporation en nommant deux, et les douze autres étant élus par les membres de l'association. Onze membres du comité représenteraient la section américaine, et sept la section égyptienne. Le président du Comité exécutif serait une personne nommée par lui, mais étrangère à l'industrie cotonnière.

Le Comité aurait le pouvoir de percevoir une taxe annuelle de 1/8 de penny par broche, payée par toutes les entreprises de filatures, afin de couvrir les frais de l'association.

Le but de l'association est de mettre fin à la concurrence ruineuse entre les divers industriels. A cet effet, le Comité organisera un système de quotas, de manière à supprimer le travail non rémunérateur et à empêcher la vente au-dessous du prix de revient. Le Comité détermine-

---

(14) Federation of Master Cotton Spinners Associations, *Report of State of Trade Committee*, p. 4 et 6.

rait un quota général en se fondant sur la production ou les ventes de filés d'une période antérieure. Ce quota général serait réparti entre les diverses firmes suivant leur nombre de broches, leur capacité de production « ou tout autre facteur ». Les quotas individuels pourraient être modifiés en cas de changement des facteurs ayant servi à les établir.

« Le système de quotas serait complété par l'organisation d'un pool »; moyennant un paiement déterminé par le Comité exécutif, les membres de l'association pourraient augmenter leur production au-delà des quotas qu'ils auraient obtenus. Les membres produisant moins que leur quota pourraient recevoir une compensation du « pool » à un taux inférieur à celui des paiements faits au « pool » pour les productions excédentaires.

Les membres contrevenant aux décisions prises par l'association seraient traduits devant un tribunal spécial et condamnés à des dommages-intérêts, les statuts de l'association ayant en quelque sorte force de loi.

L'association établirait, en outre, les termes généraux des ventes de filés, ce qui lui permettrait d'exercer un certain contrôle sur les prix. Toutefois, la fixation directe des prix serait laissée à des associations subsidiaires.

Tel était le plan que The Federation of Master Cotton Spinners'Association demandait instamment aux industriels d'adopter « s'ils ne veulent pas continuer à suivre le chemin de l'attrition qui s'est révélé désastreux pour tous les intéressés... On ne saurait trop insister sur la constatation suivante, à savoir que si l'industrie ne veut pas coopérer sur les bases suggérées, même les entreprises qui sont encore comparativement prospères, deviendront sérieusement mauvaises » (15).

Le projet fut soumis au vote des industriels intéressés.

---

(15) Rapport cité, p. 4 et 6.

Il était convenu qu'il serait adopté s'il recueillait 90 p. 100 des suffrages. Or, malgré le plaidoyer du State of Trade Committee et la campagne menée en faveur de l'adoption, le plan n'obtint que 51 p. 100 de voix favorables et 18 p. 100 de voix hostiles; 31 p. 100 des industriels ne votèrent même pas, montrant ainsi qu'une grande partie de l'industrie se désintéressait du problème de la réorganisation.

Un an plus tard, la Fédération fit un essai similaire mais applicable seulement à la section égyptienne. Un Conseil central par l'allocation de quotas devait réglementer la production pour l'adapter aux besoins du marché et éviter une surproduction ruineuse. Mais ce projet n'eut guère plus de succès que le précédent, puisqu'il ne fut soutenu que par 58 p. 100 de l'industrie.

Ainsi, nous enregistrons ici encore une carence de l'industrie cotonnière britannique en ce qui concerne la réorganisation, pourtant nécessaire, de sa structure. De même que pour la concentration des entreprises, les résultats pratiques de la simple coopération ont été à peu près nuls. Les quelques firmes importantes ont compris la nécessité d'une reconstruction sur des bases nouvelles. Elles qui ont déjà accompli un effort de réorganisation, qui ont des frais fixes importants et une production standardisée, sont désireuses de voir s'établir un contrôle général supprimant la concurrence ruineuse. Mais la multitude des petites entreprises demeure hostile à un changement profond; leurs frais assez faibles, la nature de leur production très mobile, facilement adaptable aux changements, leur font repousser toute organisation rigide. Malgré les défauts et les désavantages de leurs méthodes, elles ne se résignent pas à abandonner leur individualisme, qui, parfois, leur apporte un « mieux » éphémère. La concurrence continue donc, et la production se poursuit au hasard, sans plan et sans politique commune.

*
* *

Mais si la concurrence continue, elle n'est plus aussi libre qu'avant. Sur un point, la plupart des industriels ont consenti à renier leur système. Il s'agit des « price agreements » de ces conventions de prix, qui, couvrant une partie très importante de l'industrie, ont mis fin partiellement à la course aux bas prix, à la vente au-dessous du prix de revient. Nous touchons là, enfin, à une des réalisations les plus intéressantes et les plus effectives de l'industrie cotonnière dans la voie de la réorganisation.

Ces conventions ne pouvant être publiées, puisqu'elles ne sont communiquées qu'aux signataires, il n'est pas possible de les étudier en détail ici. Toutefois, nous devons à l'amabilité de The Federation of Master Cotton Spinners'Association les précisions générales suivantes.

Les conventions sont ordinairement administrées par un Comité administratif comprenant un nombre variable de membres, et les firmes les plus importantes, réunissant plusieurs entreprises s'occupant de la qualité de filés dont il s'agit de fixer les prix, nomment chacune un membre du Comité; les autres membres sont élus par les autres entreprises intéressées.

Le Comité a pour principal pouvoir de fixer les prix minima. Il perçoit également les amendes infligées à tout contrevenant après jugement des plaintes qui lui sont soumises. Il lève une faible taxe sur les entreprises parties à la convention pour payer les frais d'administration.

Le Comité établit les prix de vente minima des catégories de produits considérés en tenant compte des éléments suivants : le prix du coton brut, le prix du coton nettoyé, cardé ou peigné. Il y ajoute une somme forfaitaire représentant les frais de fabrication dans une entreprise bien outillée, sans négliger les frais fixes. Souvent même il octroie une légère marge de bénéfices.

Les prix minima ainsi établis sont suffisants pour permettre à une entreprise normale de travailler d'une façon satisfaisante.

Les signataires de la convention ne peuvent, sous peine de dommages-intérêts très élevés, vendre leurs filés à un prix inférieur au prix fixé. Les accords intervenus sont, avec le consentement de l'Etat, considérés comme une véritable loi (legally binding) à l'égard de ceux qui les ont signés. Cela leur donne une force et une efficacité absolues.

De cette manière, on est arrivé à supprimer presque complètement la vente au-dessous du prix de revient qui était la forme la plus désastreuse de la concurrence.

Les premières conventions de prix minimum datent de 1930. Elles furent accueillies avec une « aimable dérision » et eurent une durée éphémère en raison du nombre considérable de firmes qui, ne les ayant pas signées, continuaient la lutte des prix.

Mais en 1934 la première convention de prix légalisée fut établie avec des pénalités en cas de contravention. Elle est connue sous le nom de Convention de Royton; elle englobait à l'origine 30 entreprises seulement.

Mais, depuis, de nouvelles conventions sont intervenues aussi bien dans la section américaine que dans la section égyptienne de filatures où le dernier accord élaboré en mars 1937 a été signé par plus de 80 p. 100 de la section.

Actuellement, on compte en tout quatre conventions de prix dans les diverses sections de filatures. Elles lient 75 p. 100 de cette branche de l'industrie cotonnière, ce qui a permis de dire que « la course à la vente au-dessous du prix de revient semble n'être plus qu'un spectre effrayant du passé » (16).

Mais pour faire disparaître complètement ce fléau, The Joint Committee of Cotton Trade Organisations a demandé

---

(16) *The Financial Times*, 11 août 1937.

au Gouvernement d'aider l'industrie cotonnière à parachever ce commencement de réorganisation. Il prépara au début de 1937 un mémoire et l'envoya au gouvernement. Bien que le mémoire n'ait pas été publié, on sait qu'il « demandait une loi rendant obligatoires les conventions volontaires de prix existantes. Cette loi obligerait les firmes restées en dehors de ces accords (25 p. 100 dans la section des filatures) à y participer » (17).

Le mémoire, soutenu par Lord Derby et les représentants de toutes les sections de l'industrie, fut présenté au mois d'avril. Le gouvernement donna sa réponse le 23 juillet dernier. Il déclarait que « ces propositions avaient un caractère de monopole et qu'elles étaient pour cela inacceptables » (18).

Les mesures que nous venons d'examiner pour fixer les prix minima ne concernent que la section de filature. Dans la section de tissage, des conventions partielles de prix ont été établies, mais en très petit nombre. Or, la concurrence très vive dans cette section a amené un comité de jeunes industriels désignés sous le nom de « Burnley Group » à préparer des réformes. Ils ont envoyé cette année un questionnaire à environ 700 firmes de la section de tissage pour savoir si les industriels de cette section sont disposés à adopter un plan pour remédier à la désastreuse guerre des prix. Le questionnaire est accompagné de trois plans. Le premier est un projet d'assurance obligatoire et de compensation aux industriels réduisant le nombre de leurs métiers. Le second vise à l'établissement de prix de vente minima pour les tissus. Le troisième prévoit l'organisation d'un conseil officiel pour contrôler la production par un système de quotas.

---

(17) *The Financial Times*, 31 juill. 1937.
(18) *Ibid.*

Le résultat définitif des réponses qui devaient arriver avant le mois d'août n'est pas encore connu, mais il a été indiqué que, dans l'ensemble, la question de la guerre des prix, si préjudiciable à l'industrie, a suscité un intérêt considérable et la tendance générale semble être favorable aux propositions du Burnley Group. S'il en est vraiment ainsi, il n'est pas douteux qu'une action très sérieuse de réorganisation va être entreprise dans la section de tissage (19).

Si nous faisons le bilan des réformes de structure, de la lutte contre l'individualisme, première condition d'une réorganisation efficace de l'industrie cotonnière britannique, nous constatons de maigres résultats.

En ce qui concerne la concentration des entreprises, seule la constitution de la Lancashire Cotton Corporation est une réalisation importante. On compte bien en dehors d'elle quelques « combines », mais elles sont rares et assez faibles; il existe toujours une multitude de petites entreprises. Notons que cette réalisation n'affecte que la section de filature; dans la section de tissage, on ne trouve aucun effort comparable à celui, pourtant très restreint, que l'on trouve dans la première branche.

Par suite, « les améliorations techniques qui ont été introduites n'ont pas été suffisantes pour influencer la production par tête d'ouvrier d'une façon appréciable » (20). Toutefois, la Lancashire Cotton Corporation a réalisé des progrès indiscutables dans l'équipement des entreprises qu'elle a absorbées. Mais cela ne fait que renforcer la thèse de la réorganisation par concentration d'entreprises.

---

(19) Voir *Times Trade and Engineering* de juin 1937, et *Financial Times* du 19 mai 1937.

(20) University of Manchester, *Survey of the Lancashire Area made for the Board of Trade*, p. 131.

Aucun contrôle de production n'a pu être réalisé; les tentatives faites en ce sens ont toutes échoué, malgré l'autorité de leurs promoteurs. L'industrie cotonnière, à défaut de concentration, ne veut même pas coopérer d'une façon rigide. Dans cet ordre d'idées, une seule réalisation tangible : la conclusion de conventions de prix minimum. C'est là la seule modification effective des méthodes de l'industrie; elle n'est qu'une étape très faible vers la réorganisation, surtout lorsque l'on considère qu'elle ne s'applique qu'à la section de filature, et que 25 p. 100 de cette section n'y participent pas encore. Malgré tout, cela dénote un mouvement vers l'abandon du vieil individualisme du Lancashire. L'importance des résultats obtenus n'est, au surplus, pas négligeable.

Enfin, rien de pratique n'a été fait pour la coordination des diverses sections de l'industrie. Les sections de filature et de tissage en particulier sont à peu près aussi rigoureusement séparées qu'en 1929. Le nombre des entreprises occupées à la fois à la filature et au tissage est encore très faible.

Ainsi, huit ans après la publication des études sur l'état de l'industrie cotonnière et la démonstration de l'utilité des réformes proposées, ces réformes ont été à peine ébauchées, et seulement dans une seule section. Le tableau est bref : création de la Lancashire Cotton Corporation, et surtout conventions de prix minimum couvrant 75 p. 100 des filatures.

Le mouvement, nous l'avons vu, se poursuit, et il est certain que la mentalité des industriels du Lancashire, tout au moins d'une grande partie d'entre eux, a changé. Il est probable que des réformes plus profondes seront apportées à la structure de l'industrie cotonnière dans le sens qui a été maintes fois indiqué.

III. — La réduction de la capacité productive.

Nous avons indiqué au début de ce chapitre que les pays qui absorbaient naguère la part principale des exportations du Lancashire, à savoir : l'Inde, la Chine, le Japon, le Canada et le Brésil, avaient à ce point accru leur industrie cotonnière depuis la guerre, que la quantité de coton britannique sur ces marchés était devenue presque négligeable. Nous avons montré également la puissance cotonnière formidable du Japon, capable de concurrencer victorieusement dans tous les pays du monde les industriels britanniques. Aucune illusion n'est permise; les marchés que la Grande-Bretagne a perdus le sont pour toujours; ceux sur lesquels elle est concurrencée lui sont aussi partiellement fermés désormais. Or, nous savons que 80 à 90 p. 100 de la production cotonnière britannique était absorbée à la veille de la guerre par l'exportation. Avec les conditions économiques nouvelles, avec la perte définitive de la majeure partie de ses débouchés, l'industrie du Lancashire, équipée pour fournir le monde, s'est trouvée avoir une capacité productive infiniment supérieure aux commandes qu'elle pourra désormais obtenir. La réduction de cet excès de capacité productive inutilisable, cause de frais considérables et inutiles, était la deuxième condition d'une réorganisation efficace. Disons tout de suite que cette seconde donnée du problème a reçu une solution remarquable, au contraire de la première.

Ce fut le Joint Committee of Cotton Trade Organisations qui, le premier, entreprit une campagne sérieuse pour la réduction de l'outillage en excédent en 1931-1932. Dans un mémoire intitulé : *Proposals for concentrating production* (*Propositions pour la concentration de la production*), il proposait qu'un Comité spécial fût établi pour racheter les broches et les métiers en excédent au moyen d'une

« taxe de reconstruction » prélevée sur toutes les entreprises. A cette époque il y avait environ 59 millions de broches et 740.000 métiers. Le Comité estimait qu'on devait supprimer environ 10 millions de broches et 100.000 métiers. Le coût de l'opération serait de 2.500.000 à 2.750.000 livres. La taxe à prélever pour couvrir les frais de l'opération devait être de 2 pence par broche et de 5 shillings par métier. Le Comité pensait qu'un certain nombre d'entreprises préféreraient cesser toute exploitation que payer la taxe.

Ce projet était présenté comme étant la véritable base indispensable de toute reconstruction de l'industrie. Mais, malgré les exhortations de cet organisme pourtant influent, un tiers seulement de l'industrie vota en faveur du projet.

Ce résultat ne condamna pas définitivement l'idée, car en 1934 la Fédération des filateurs la reprit. Un plan pour l'élimination de l'équipement en excédent fut établi par un Comité de la Fédération of Master Cotton Spinners' Associations, présidé par Lord Colwyn. Le rapport de ce Comité fut publié en octobre 1934 (21).

A cette époque, de nombreuses filatures du Lancashire avaient dû fermer. Dans beaucoup d'entre elles, l'outillage avait été partiellement détruit; d'autres avaient été revendues en bloc, et quelques-unes d'entre elles avaient été adaptées par leurs acheteurs à des fabrications nouvelles. Nous savons que la Lancashire Cotton Corporation avait décidé de fermer environ 80 des entreprises qu'elle avait acquises. On estimait que 15 millions de broches avaient été détruites au total (22).

Le Comité Colwyn, après une étude complète, arrivait à

---

(21) Federation of Master Cotton Spinners' Associations, *Report for dealing with surplus capacity.*

(22) Cf. *Bulletin quotidien de la Société d'études et d'informations économiques* du 30 juillet 1935.

la conclusion qu'en 1934 l'industrie possédait 13 millions 500.000 broches en excédent définitif. Sur ce total de 13.500.000 il y en a environ 4 millions dans la section égyptienne et 9.500.000 dans la section américaine. Si cet excédent était enlevé, le reste de l'industrie serait en mesure de travailler à 100 p. 100 de sa capacité en considérant l'état du commerce en 1934.

« Bien que le Comité considère que la suppression de 8 millions de broches apporterait un soulagement considérable à la situation actuelle, il pense qu'il faudrait en supprimer 10 millions, quoique, avec le temps, des faits nouveaux puissent faire modifier ce chiffre. Il estime que le problème doit être résolu hardiment ou pas du tout. » (23).

Du reste, le rapport indiquait qu'il ne serait peut-être pas nécessaire de racheter le nombre de broches indiqué; il se pouvait que certains filateurs préférassent s'engager à ne pas utiliser leur outillage pendant un nombre d'années déterminées moyennant une compensation leur permettant de le maintenir en état.

Le Comité estimait que le rachat devrait se faire au prix moyen de 5 shillings par broche. Dans ces conditions, la somme nécessaire serait de 2.500.000 livres. En tenant compte que le prix de vente d'une broche à la ferraille est de 1 shilling, il y aurait donc un revenu de 500.000 livres sterling, ce qui ramènerait le prix de l'opération à 2 millions de livres. Cette somme pourrait être payée en quinze ans par des annuités de 180.000 livres, et elle serait couverte par une taxe s'appliquant à environ 30 millions de broches restant en activité. Cette taxe, pour être équitable, devrait tenir compte de l'importance relative de la section américaine et de la section égyptienne; c'est pourquoi la première en supporterait les neuf seizièmes et la

---

(23) Federation of Master Cotton Spinners' Associations, *Report for dealing with surplus capacity*, p. 4.

seconde les sept seizièmes. La charge maximum pour une entreprise de 100.000 broches de la section américaine serait de 657 livres par an, et de 511 livres pour une entreprise équivalente de la section égyptienne. Cette charge, d'après le Comité, « peut être aisément supportée par l'industrie cotonnière, en particulier si le reste de l'industrie est en mesure de travailler à pleine capacité, ou à peu près » (24).

Le rapport était suivi d'un avant-projet de loi qui, « s'il était approuvé par une majorité suffisante de l'industrie, serait soumis au Board of Trade comme base d'un Acte du Parlement » (25). Cet avant-projet prévoyait la constitution d'un conseil de cinq membres appelé Conseil des broches en excédent (Surplus Spindles Board). Ce « Board » nommerait un administrateur chargé d'acheter les broches et outillages de filatures offerts par les industriels soit pour être détruits, soit pour être simplement maintenus en inactivité. Les frais de l'opération seraient payés par des taxes perçues ainsi que nous l'avons indiqué. Une disposition indiquait que « le Board ne serait pas obligé d'acheter tout ou partie du matériel offert et les propriétaires ne seraient pas obligés d'accepter le prix offert par le Board » (26).

Ce projet ayant été soumis aux intéressés, 66 p. 100 des filateurs votèrent en sa faveur, 18,4 p. 100 votèrent contre et 15,2 p. 100 s'abstinrent. Le résultat fut jugé suffisant pour qu'on donnât suite aux propositions du Comité Colwyn, et le Board of Trade prépara sur les bases indiquées un projet de loi.

Nous n'étudierons pas les transformations subies par ce projet au cours des débats. Il fut voté définitivement à la

---

(24) *Ibid.*, p. 5.
(25) *Ibid.*, p. 7.
(26) *Ibid.*, p. 10.

fin du mois de mai 1936, et nous allons voir rapidement les principales dispositions de cette loi sur les filatures connue sous le nom de Cotton Spinning Industry Act 1936.

L'objet de la loi est énoncé en tête de l'Act : « C'est l'élimination du matériel de filature en excès au moyen d'un conseil qui a le pouvoir d'acheter, d'emprunter et de lever de l'argent. »

La loi, en effet, institue un Spindles Board, ou « Conseil des broches », formé de trois personnes nommées par le Board of Trade suivant l'avis d'autorités compétentes en matière d'industrie cotonnière. Le Spindles Board peut acquérir pendant deux ans — ou plus si le Board of Trade le juge nécessaire — tout terrain, bâtiment ou matériel qu'il considérera utile d'acquérir en vue d'éliminer le surplus de capacité productive des filatures britanniques.

Il pourra démolir, détruire, vendre ou disposer d'une façon quelconque de ses acquisitions, mais il n'aura pas le droit de les vendre à l'étranger (27).

Pour faire ces achats, le Spindles Board peut emprunter jusqu'à concurrence de 2 millions de livres, emprunts qu'il devra rembourser en quinze ans. Ces emprunts sont d'ailleurs garantis indirectement par l'Etat, puisque le Board of Trade peut « avancer » au Spindles Board les sommes nécessaires aux remboursements au cas où il ne pourrait absolument pas les fournir.

Ces emprunts doivent, du reste, être couverts par une taxe que le Spindles Board a le droit de lever pendant

---

(27) Cette restriction est destinée à éviter que les concurrents étrangers achètent à bon compte un matériel dont ils se serviront ensuite au préjudice de l'industrie britannique. Il est regrettable qu'une défense semblable n'existe pas en France, car « les fabricants de Nottingham, l'industrie rivale en Angleterre, et ceux de l'Italie, sachant que les métiers de Calais sont condamnés à la rouille, accourent pour les acheter. Un métier neuf coûte 250.000 francs. Les Anglais et les Italiens les achètent dans les faillites pour 30, 40 ou 60.000 francs » (A. Zishka, *La guerre secrète pour le coton*, p. 191).

quinze ans sur les entreprises en proportion de leur capacité de filature. On ne trouve pas dans la loi la différence entre la section égyptienne et la section américaine faite par le Comité Colwyn; elle est remplacée par une différence entre les types de broches, les unes ayant une capacité productive plus grande que les autres. La taxe annuelle payable par tout industriel est de 1 penny 2/12 par broche renvideuse et de 1 penny 9/12, soit 50 p. 100 plus cher par broche continue. Ajoutons que la taxe porte sur toutes les broches, qu'elles soient ou non en activité, contrairement aux dispositions du projet Colwyn, et qu'il n'y a pas de chiffre maximum par entreprise. Si une entreprise accroît sa capacité productive, la taxe qu'elle aura à payer pour le matériel nouveau sera « la taxe ordinaire multipliée par le nombre d'années qui se seront écoulées depuis la mise en vigueur de la loi » (28).

Pour savoir la capacité de chaque filature, tout chef d'entreprise devra faire une déclaration détaillée au Spindles Board chaque année. Toute fausse déclaration ou tout refus de déclaration sera frappé d'une amende pouvant aller jusqu'à 100 livres et d'une astreinte pouvant atteindre 50 livres par jour de retard.

A côté du Spindles Board, un Advisory Committee, formé de 6 personnes nommées par le Board of Trade, lui servira de conseiller et devra recevoir du Spindles Board tous les renseignements qu'il désirera.

Aucun rapport n'a été publié sur les résultats de l'action du Spindles Board, ni sur le nombre de broches qu'il a achetées. C'est que la loi n'est entrée vraiment en vigueur que dans la dernière partie de l'année 1936, il y a à peine un an. De toute façon, il serait trop tôt pour porter un jugement définitif, mais il est certain que cette très impor-

(28) Cotton Spinning Industry Act, 1936, section 5-13.

tante réalisation aura des effets heureux sur la situation de l'industrie cotonnière.

Les critiques n'ont pas manqué à cette innovation et ont retardé le vote définitif à plusieurs reprises. Les organisations ouvrières ont craint que la réduction de capacité productive n'accroisse encore le chômage. Certains industriels ont prétendu que la taxe serait un fardeau trop lourd pour une industrie déjà faible. D'autres ont dit que cette méthode ne servirait que les grandes entreprises qui ont une capacité productive très vaste qu'elles seraient trop heureuses de diminuer d'une façon avantageuse; les entreprises bien organisées, au contraire, supporteraient le poids de la taxe, mais, n'ayant pas une capacité exagérée, n'en retireraient aucun avantage.

Quoi qu'il en soit, la loi a été votée, et il semble qu'en définitive l'industrie cotonnière en retire des bénéfices appréciables dans son ensemble. Cette loi est importante à un autre point de vue : c'est la première fois que le gouvernement apporte une aide sérieuse et complète à l'industrie cotonnière. Jusqu'alors il avait simplement « légalisé » des conventions de prix et des conventions de salaires dans la section de tissage. Avec la loi de 1936 il prend une part active à la reconstruction de l'industrie, puisqu'il rend obligatoire pour tous la mesure proposée par le Comité Colwyn et qu'il accepte de prendre à sa charge le déficit possible de l'opération.

Cette loi ne vise qu'à la réduction de capacité productive des filatures. Nous savons que dans la section de tissage la capacité de production était également bien trop grande. Jusqu'ici les projets élaborés pour réduire cette capacité n'ont pas abouti, mais nous avons été informé qu'un plan susceptible d'être accepté par la section intéressée était actuellement en préparation. Quoi qu'il en soit, le nombre des métiers a déjà diminué d'une façon considérable durant ces dernières années. La Fédération

internationale des associations de filatures et de tissages a publié dernièrement (août 1937) les résultats du recensement des métiers à tisser dans le monde. Les chiffres indiquent que le nombre des métiers a diminué de 83.191 depuis 1933 en Angleterre. Au 31 décembre 1936 il y en avait 504.773, alors qu'en 1924 on en comptait environ 750.000. Cette diminution montre bien que les industriels britanniques ont renoncé à tout espoir de retour à leur ancienne suprématie. Du reste, le rapport indique que dans les trois mêmes années le nombre des métiers a crû de 85.000 en Chine, au Japon et dans l'Inde. Les statistiques montrent une augmentation de métiers automatiques dans le Lancashire. « Mais leur nombre est encore considérablement inférieur à celui des métiers automatiques du Japon qui a presque doublé en trois ans. La cause en est que beaucoup d'industriels britanniques ne sont pas convaincus de la supériorité de ces métiers sur le type employé communément dans le Lancashire. » (29).

Ainsi, voici deux sections de l'industrie britannique : les filatures et le tissage, qui ont déjà réduit leur capacité productive d'une façon appréciable, bien que par des moyens différents.

La section de finissage, qui, nous l'avons vu, est depuis longtemps solidement organisée, avec des organisations exerçant un contrôle efficace des prix et de la production, a connu malgré tout elle aussi un excès de capacité productive.

En 1934, un plan fut élaboré pour créer une Fédération des teinturiers (Textile Dyers' Federation) munie de pouvoirs dictatoriaux sur ses membres. Elle devait exercer un contrôle extrêmement sévère sur les prix, la production et les ventes et employer les moyens propres à réduire la capacité productive. Ce plan échoua complètement, parce

(29) *The Financial Times*, 3 août 1937.

que ses auteurs s'adressèrent directement au Board of Trade avant d'en référer à l'industrie. « Une tempête de protestations s'éleva contre ce fait, qui avait toutes les apparences d'une tentative de coercition. » (30).

Mais les projets de réorganisation dans la section de finissage ne sont pas abandonnés; ils ont été de nouveau étudiés par les intéressés et par le Joint Committee of Cotton Trade Organisations, qui indique dans son dernier rapport annuel : « En mai 1936, le Comité exécutif (dit Joint Committee) fut invité par The Federation of Calico Printers à examiner le plan préparé pour remédier à la capacité excédentaire de la section d'impression, en vue d'obtenir l'appui d'autres sections de l'industrie dans sa demande de loi pour mettre ce plan en vigueur. Le Comité, après discussion complète, recommanda son approbation. A une réunion tenue au mois de juillet, le Comité adopta une résolution soutenant la requête des imprimeurs pour une rapide législation et l'envoya au Board of Trade. » (31).

D'autre part, à la même époque, le Joint Committee, après examen d'un plan semblable pour la section de teinture, le soumit également au Board of Trade avec avis favorable.

Le président du Board of Trade reçut une nouvelle députation de l'industrie venue lui présenter les plans dont nous venons de parler le 23 juillet 1937. Il refusa de les accepter. Il indiqua certaines objections que le gouvernement faisait à ces plans, et il invita le Joint Committee à préparer un projet embrassant l'industrie cotonnière dans son ensemble.

Les industriels du Lancashire furent déçus par cette réponse qu'on leur avait fait attendre longtemps et qu'ils

---

(30) A.-F. Lucas, *op. cit.*, p. 173.

(31) Joint Committee of Cotton Trade Organisations, *Annual Report for the year ended March* 31, 1937, p. 7.

avaient escomptée favorable. Toutefois, ayant noté le désir exprimé par le gouvernement d'aider l'industrie cotonnière, ils n'ont pas perdu l'espoir que les plans, actuellement remis à l'étude par le Joint Committee, soient acceptés aussitôt que possible.

IV. — Le présent et l'avenir.

Une constatation s'impose à la suite de l'étude que nous venons de faire : c'est que depuis 1929 des efforts répétés et très sérieux ont été faits pour adapter l'industrie cotonnière aux circonstances économiques nouvelles, mais que les résultats pratiques obtenus ont été assez minces. Toutes les commissions d'enquêtes, tous les observateurs, avaient conclu à une modification complète de la structure de l'industrie; or, en 1937, cette structure est exactement la même qu'avant la guerre. Le nombre des entreprises individuelles n'a guère diminué; le sectionnement de l'industrie est resté ce qu'il était; aucune coopération entre les sections n'a été réalisée.

Et cependant, la fin de l'année 1936 et les huit premiers mois de 1937 ont vu une amélioration légère de la situation.

Mais cette légère reprise ne s'étend pas uniformément sur toutes les branches de l'industrie; comme on l'a dit (32) : la section de filature est en pleine lumière, la section de tissage est dans l'ombre et la section de finissage dans la pénombre. Or, cette situation est conforme au degré de réorganisation opérée dans ces trois branches. C'est dans la section de filature, en effet, que l'on trouve les seules réalisations importantes, c'est là que se trouve la Lancashire Cotton Corporation, là que la concurrence

(32) *The Financial Times* du 11 août 1937.

a été réduite par des conventions de prix minimum, là enfin que le gouvernement est intervenu pour remédier à l'excès de capacité productive par le Spinning Industry Act de 1936.

Dans la section de tissage, en dépit de tentatives nombreuses, rien n'a été fait, ou presque; on ne voit qu'une convention de salaires légalisée, et, si le nombre des métiers a diminué, c'est uniquement par manque de travail, non par une action concertée.

Enfin, la section de finissage, déjà mieux organisée avant la crise, se trouve dans une situation intermédiaire. La production, qui est cette année supérieure environ de 10 p. 100 à ce qu'elle était en 1935, est absorbée pour la plus grande partie par la consommation nationale. Les exportations, en volume, de tissus ont en effet diminué de 32 millions de squares carrés sur 1935; elles se sont élevées à 1.917.000 squares carrés contre 3 millions 672.000 en 1928.

L'augmentation de la demande intérieure est généralement attribuée à la reprise économique que l'on constate en Grande-Bretagne, surtout dans les industries lourdes. Le pouvoir d'achat des habitants a été accru de ce fait et la production plus grande des autres industries les a amenées à augmenter leurs commandes à l'industrie cotonnière; la fabrication des pneumatiques et des courroies en particulier a été une des principales sources d'augmentation. Un autre facteur à ne pas négliger a été constitué par les fournitures nécessaires aux fêtes du couronnement en 1937 : tentures, vêtements, drapeaux, etc.

Ce fait nouveau : consommation intérieure supérieure aux exportations, dépend naturellement de la prospérité générale du pays. Mais on estime que la demande intérieure actuelle est susceptible de se maintenir et même de s'accroître dans les années qui viennent.

Le volume des exportations dépendra de la situation

des concurrents étrangers de la Grande-Bretagne, mais surtout de la politique commerciale du gouvernement. Actuellement, l'opinion générale est que les exportations ne pourront être maintenues ou même accrues que par une politique de traités de commerce bien compris, assurant des avantages réciproques. Les industriels du Lancashire se préoccupent en particulier du marché de l'Inde qui, en 1936, a importé encore moins de cotonnades britanniques qu'avant. Les accords d'Ottawa arrivent à expiration cette année, et il semble indispensable au Lancashire qu'un traitement meilleur que le traitement actuel soit réservé à ses produits sur le marché de l'Inde. De plus, ces produits doivent pouvoir entrer plus facilement dans les autres possessions britanniques. Comme le fait remarquer le Joint Committee of Cotton Trade Organisations, « un traitement favorable pour les produits du Lancashire sur les marchés de l'Empire, avec une perspective de stabilité pour cinq ou six ans, établirait une base sur laquelle le Lancashire pourrait s'organiser pour l'avenir » (33).

Car, de l'avis unanime, une réorganisation complète est aussi utile maintenant qu'en 1929. Au moment où l'activité s'est développée, où la confiance commence à renaître, il semble que les conditions pour appliquer les réformes nécessaires soient meilleures qu'elles n'ont jamais été. L'expérience a montré que la structure actuelle de l'industrie cotonnière du Lancashire est incapable de résister à l'attaque des pays concurrents qui bénéficient du double avantage d'avoir une industrie coordonnée et des salaires plus bas. Nous avons vu que le Lancashire a essayé avec persévérance de procéder à sa reconstruction au moyen d'une action volontaire, sans contrainte. A

(33) Joint Committee of Cotton Trade organisations, *Lancashire and the Future*, p. 19.

quelques exceptions près, tous les plans élaborés ont échoué. C'est pourquoi les industriels du coton se tournent maintenant vers l'Etat et lui demandent d'agir en rendant obligatoires les réformes indispensables. Nous avons vu que l'Etat a presque toujours refusé, et encore dernièrement à la fin de juillet. La raison de ce refus a été que tous les plans soumis à son approbation tenaient compte des intérêts particuliers des diverses sections et n'embrassaient pas ceux de l'industrie cotonnière dans son ensemble. Or, la réforme principale doit être une modification de la structure, conduisant à une unification de l'industrie.

La déclaration suivante du Joint Committee of Cotton Trade Organisations (34) montre que c'est bien ainsi qu'il comprend le problème. Mais elle montre aussi que, sans l'aide de l'Etat, rien d'efficace ne pourra être réalisé. En effet, « s'il est vrai que d'autres industries, en face de problèmes semblables, ont été capables de les résoudre par des efforts indépendants et volontaires, dans aucune de ces industries les auteurs de plans volontaires n'ont eu affaire à un si grand nombre de firmes individuelles ou à des phases de fabrication aussi complètement séparées que dans l'industrie cotonnière. La taille et la complexité de l'industrie du Lancashire rendent essentiel non seulement d'avoir un accord général sur une politique, mais aussi d'avoir l'assurance que cette politique, cette action conventionnelle, sera poursuivie d'une manière régulière et équitable pour toutes les firmes. Après des années d'expérience sur d'autres principes, les organisations responsables du Lancashire sont convaincues que ce but ne sera atteint que par une autorité établie par la loi.

» Si l'on donne au Lancashire les facilités nécessaires, il pourra avoir la perspective d'une profession stable et

(34) Id., *ibid.*, p. 23.

attirante et d'un revenu raisonnable pour le capital investi[35]. Par-dessus tout, une industrie cotonnière fortifiée et coordonnée pourra probablement contribuer plus que toute autre industrie à la renaissance du commerce d'exportation du pays. »

Des efforts considérables ont été faits jusqu'ici pour adapter l'industrie du coton aux conditions économiques modernes sans beaucoup de succès. Ces efforts sont maintenant poursuivis dans un esprit plus large, englobant les intérêts de l'ensemble de l'industrie. Mais, de l'avis unanime des intéressés, ils n'aboutiront que si l'État prend des mesures pour protéger les marchés d'exportation dans les dominions par la révision des accords d'Ottawa, pour favoriser l'entrée des produits britanniques à l'étranger par des traités de commerce et pour seconder les efforts volontaires d'adaptation. Alors seulement la réorganisation indispensable sera réalisée et permettra à l'industrie cotonnière britannique de connaître à nouveau, non sa toute-puissance à jamais perdue, mais une situation convenable.

---

(35) La situation financière de l'industrie, malgré l'amélioration signalée, est encore mauvaise. Le nombre des sociétés ayant distribué des dividentes — très faibles — cette année est infime; celui des entreprises que leur déficit ancien a empêchées d'en distribuer est considérable; celui des entreprises qui ont subi des pertes est très grand. (Voir à ce sujet les statistiques publiées par *The Financial Times* du 26 janvier 1937).

CHAPITRE VI

L'INDUSTRIE DES CONSTRUCTIONS NAVALES

I. — Les maux de l'industrie.

« Dans aucune autre branche de l'activité économique, sauf peut-être dans l'industrie textile, la supériorité de la Grande-Bretagne avant la guerre n'était aussi marquée que dans les constructions navales. L'industrie britannique recevait, en effet, 60 p. 100 des ordres mondiaux pour la construction des navires » [1]. Mais cette situation florissante se changea après la guerre en une situation critique, et ce changement fut peut-être plus accusé, plus pénible que dans aucune autre industrie.

Ici encore, c'est une capacité productive excessive qui caractérise la crise de l'industrie : le nombre des cales de construction a été bien supérieur à celui qui était nécessaire, étaït données les commandes.

La première raison de cet état de choses est que la capacité de production avait été accrue d'une façon considérable pendant et immédiatement après la guerre. Mr F. C. Pyman, directeur d'une société de constructions navales très importante et un des directeurs de National Shipbuilders Security Ltd, dans une conférence qu'il fit

(1) *Industrial Survey of the North East Coast Area*, made for the Board of Trade by Armstrong College 1932, p. 223.

en 1933, donne des précisions intéressantes [2]. La demande de navires pendant les hostilités et aussitôt après fut très considérable en raison des pertes subies. C'est ainsi que le tonnage en construction sauta de 2 millions de tonnes en 1913 à 3.730.000 en 1920. On estime généralement que la capacité des chantiers britanniques a été accrue de 40 p. 100.

Malheureusement, cette augmentation considérable ne trouva bientôt plus d'emploi. Certains chantiers construits à cette époque ne lancèrent pas un seul navire; d'autres n'en lancèrent qu'un ou deux. Le nombre des ordres que reçurent les chantiers britanniques après la guerre diminua vite plus fortement qu'il n'avait augmenté, et il devint bien inférieur à ce qu'il était en 1913. Les ordres pour la marine de guerre, qui représentaient 25 p. 100 du total en valeur, arrivèrent à ne plus être que un septième de ce qu'ils étaient. Quant aux ordres pour la marine marchande, ils diminuèrent énormément non seulement à cause du ralentissement du commerce international, mais aussi parce que les concurrents étrangers se mirent à construire les navires qu'ils commandaient autrefois à l'Angleterre.

La réunion de ces facteurs ne pouvait avoir qu'un effet : l'industrie des constructions navales se trouva écrasée par un énorme excédent de capacité productive qu'elle n'avait plus aucun espoir de pouvoir utiliser. « Depuis 1921, disait le Comité Balfour, les chantiers de Grande-Bretagne auraient pu produire tout le nouveau tonnage construit dans le monde chaque année, et cela cependant n'aurait pas nécessité toute leur capacité. » [3]. Jamais depuis 1923, même dans les bonnes années comme 1928-1929 où le ton-

---

(2) F. C. Pyman, *Shipbuilding Rationalisation;* Reprinted from *The Journal of Commerce and Shipping Telegraph, passim.*

(3) Committee on Industry and Trade, *Survey of Metal Industries*, p. 383.

nage en construction atteignit 1.600.000 tonnes, l'industrie n'a utilisé plus de 50 p. 100 de sa capacité et le chiffre normal jusqu'à la crise mondiale a été de 25 à 30 p. 100. Depuis la crise, la proportion fut encore plus désastreuse, puisqu'on estime que 9 chantiers sur 10 étaient vides. Le déséquilibre entre capacité et demande était donc immense, et il n'était susceptible que d'une légère diminution avec une reprise économique.

Cette capacité excessive est une cause de frais et de dépenses qui achevaient de miner la situation financière déjà précaire de l'industrie. En effet, les chantiers de construction, qu'ils aient ou non du travail, nécessitent un entretien onéreux. Les hangars, les grues, les équipements de toute sorte, doivent être maintenus en état et même modernisés afin de permettre la construction de navires de type nouveau. Les murs des cales doivent être entretenus, certains dragages doivent être faits régulièrement. Les impôts, les taxes, les assurances, les salaires des ingénieurs et des surveillants doivent être payés. Tout cela constitue un fardeau effrayant qu'il faut supporter, alors que les cales sont vides, que les ordres ne viennent pas. Et Mr Pyman concluait : « Je veux qu'il soit bien clair que l'effort fait pour maintenir cette capacité excessive a conduit l'industrie au bord de la faillite. Un gaspillage de plus de 1 million de livres par an ne saurait continuer. » (4).

Mais cette situation pouvait-elle être assainie et surmontée par les nombreuses entreprises de taille et d'importance différentes qui constituaient la structure de l'industrie ? Non. « Les constructeurs navals » s'accrochaient à la vie « dans l'espoir que leurs concurrents faibliraient, disparaîtraient, et que les choses iraient mieux. Dans les chantiers privés, qui constituent une proportion impor-

(4) F. C. Pyman, *op. cit.*, p. 8.

tante de la capacité de l'industrie, il est fréquent de trouver la troisième, la quatrième ou même la cinquième génération à la barre. L'orgueil et le prestige familiaux sont en jeu. Certains de ces hommes préféreraient continuer à combattre et mourir en combattant que se rendre. Un individualisme intense est dans leur sang (toujours le même état d'esprit que l'on retrouve), et par-dessus tout ils sont loyaux pour leurs hommes et leur personnel... Les sociétés, pour des raisons semblables, sont aussi tenaces. Ainsi il y a des forces au travail qui poussent dans la direction opposée à celle des forces économiques. Le vieux critérium du « laissez-faire » a régné près de dix ans et qu'est-il arrivé ? Une petite poignée de chantiers sont entrés en liquidation, et les meilleurs d'entre eux furent rachetés au prix de la démolition et remis en état » (3).

Ainsi, le grand mal de l'industrie des constructions navales britanniques après la guerre était une capacité de production infiniment supérieure aux besoins. Les dépenses stériles que cela entraînait rendaient, nous l'avons vu, désastreuse la situation financière de l'industrie, et par là empêchaient les réformes nécessaires. En effet, comme dans les autres industries, les conditions économiques nouvelles demandaient une modification des méthodes employées.

En face de la concurrence étrangère grandissante, il fallait, surtout pour conserver des ordres passés par d'autres nations, réduire les coûts de poduction qui étaient en général plus élevés en Grande-Bretagne qu'ailleurs. Comment en aurait-il été autrement avec les frais considérables dus à la capacité excessive ?

Ces frais par eux-mêmes étaient une cause de production chère, mais, de plus, ils enlevaient aux nombreuses entreprises qui les supportaient les ressources financières

(3) Id., *ibid.*, p. 7.

indispensables à une modification des méthodes employées. Or, dans son étude, le Professeur Hallsworth concluait : « Les méthodes de travail à l'étranger sont plus efficaces qu'en Angleterre. Comparée avec les autres nations, la quantité de travail faite dans ce pays est faible. » (6). Malgré l'inclination naturelle des industriels à continuer leur travail sur des bases qui leur ont longtemps réussi, les constructeurs navals se rendaient compte de la nécessité d'introduire des méthodes et un outillage modernes, ainsi qu'en fait foi une enquête faite en 1931 (7).

Le manque de ressources empêchait les transformations jugées utiles. L'industrie britannique était moins spécialisée que ses rivales en ce sens que les chantiers construisaient toute sorte de navires depuis les petits vapeurs jusqu'aux grands transatlantiques. Une entente entre les constructeurs aurait permis une meilleure spécialisation par une répartition mieux faite des ordres, mais la plupart d'entre eux, en face d'une crise des commandes, étaient trop heureux de pouvoir prendre la moindre offre qui se présentait.

Enfin, une conséquence très grave de la situation critique de cette industrie est que, malgré qu'un nombre considérable de travailleurs l'aient abandonnée pour chercher un emploi ailleurs, le chômage était extrêmement fort. Le Comité Balfour disait qu'entre 1921 et 1927 il y avait toujours entre 75.000 et 120.000 chômeurs; le mal s'aggrava encore, puisque la proportion des chômeurs atteignit 50 p. 100, chiffre supérieur à celui de n'importe quelle autre industrie.

Plusieurs réformes s'imposaient donc d'une façon pressante.

---

(6) *Industrial Survey of the Noarth East Coast Area*, made for the Board of Trade by Armstrong College, 1932, p. 250.

(7) Shipbuilding Employers' Federation, *The position of the shipbuilding Industry.*

Mais toutes ces réformes, susceptibles d'abaisser le coût de production et d'accroître la force des chantiers britanniques, ne pouvaient être faites sans un remède préliminaire, essentiel : la diminution de la capacité productive, cause de frais énormes et d'une concurrence stérile.

II. — Les remèdes apportés par l'industrie elle-même.

C'est pour apporter le remède fondamental que fut créée en 1930 une société à responsabilité limitée portant le nom de National Shipbuilders Security Ltd (8).

Cette société marque la première entente sérieuse entre les constructeurs de navires britanniques, puisqu'elle est formée de presque tous les constructeurs, exactement 47 sociétés ou entreprises privées de constructions navales qui ont construit 93 p. 100 du tonnage des navires de 300 pieds (environ 91 mètres) et au-dessus lancés en 1930.

La société a un capital nominal de 10.000 livres divisé en 10.000 actions de 1 livre souscrites en grande partie par les sociétés de constructions navales dont nous avons parlé. Un point qu'il importe de remarquer est que cette entente des constructeurs a été absolument libre et volontaire, aucune pression officielle n'étant venue s'exercer sur eux. La société est fondée sur le consentement mutuel des constructeurs.

Pour se livrer aux opérations qui constituent son but et que nous verrons dans un instant, la société a émis en 1931 pour 1 million d'obligations avec le concours de la Banque d'Angleterre, par l'intermédiaire de The Bankers Industrial Development Company Ltd.

---

(8) Nous extrayons les précisions suivantes des statuts et des rapports annuels qui nous ont été aimablement communiqués par National Shipbuilders Security Ltd.

Cet emprunt sera couvert au moyen d'une taxe levée sur les membres de la société. C'est là la caractéristique la plus marquante de cette entreprise : la réorganisation de l'industrie par une « taxe de reconstruction » payée par les membres mêmes de l'industrie. Le principe est le même que dans le système employé par l'industrie cotonnière, ainsi que nous l'avons vu. La taxe de reconstruction des filateurs a du reste été instituée à l'exemple de celle des constructions navales.

Chaque constructeur membre de la société s'est engagé à payer une taxe égale à 1 p. 100 du prix de vente des navires qu'il construira après le 1er novembre 1930 et payable après livraison des navires. Seuls sont comptés les navires dont la longueur est de 300 pieds au minimum.

L'obligation pour chaque constructeur de payer la taxe continuera jusqu'à ce que l'emprunt ait été entièrement remboursé. En tenant compte de la moyenne annuelle de la valeur des navires lancés pendant les sept années de 1924 à 1930, la taxe devrait produire annuellement environ 293.190 livres, ce qui représente à peu près quatre fois et demie les sommes nécessaires pour faire face aux charges de l'emprunt chaque année.

L'objet de la société est « d'aider l'industrie des constructions navales en acquérant les chantiers superflus archaïques, en les démolissant, en disposant de leur contenu et en revendant les terrains avec des restrictions quant à leur usage ultérieur en vue de constructions navales ». Elle peut également acheter, démolir et revendre « toute affaire ou propriété qui peut lui sembler capable de porter préjudice par concurrence ou autrement à toute affaire ou branche d'activité qu'elle est autorisée à conduire ». Pour accomplir ces objets principaux, elle peut se livrer à des opérations très diverses concernant la navigation, l'assurance et même la construction méca-

nique. Elle ne peut cependant se livrer directement à la construction navale.

Ainsi, « la fonction de la société est d'offrir un marché, qui autrement n'existerait pas, pour vendre les chantiers navals qui ne peuvent plus continuer à être exploités. En offrant un prix sensiblement supérieur à la valeur de démolition, la société incite ceux qui sont fatigués de la lutte à se retirer, et elle empêche ces chantiers de tomber entre les mains des affairistes qui n'ont aucun intérêt dans l'industrie et qui ne la comprennent pas » (9).

Et les statuts indiquent de la façon suivante l'utilité de National Shipbuilders Security Ltd : « L'élimination des chantiers de construction superflus et archaïques amènera la concentration de l'industrie et causera une augmentation de production pour les chantiers restants, avec des coûts de production plus bas et permettra aux constructeurs d'entrer en concurrence avec les chantiers étrangers sur des bases plus favorables. »

La société se mit au travail dès sa constitution, et voici, d'après les renseignements que nous devons à l'obligeance de National Shipbuilders Security Ltd, comment elle procéda.

Elle nomma un « estimateur » pour faire un examen complet de l'ensemble des établissements de constructions navales britanniques. Cette tâche ayant été reconnue impossible à réaliser en temps utile, on se borna à l'examen de trente-deux chantiers représentatifs des diverses entreprises de constructions navales; les renseignements obtenus devaient servir de base aux futures négociations. L'estimateur évalua les coûts d'avant guerre de chaque établissement diminués de la dépréciation causée par l'âge ou l'état des bâtiments; il élimina ainsi les coûts exagérés résultant par exemple des mauvais emplacements de

(9) F. C. Pyman, *op. cit.*, p. 10

l'entreprise. Il considéra tous les emplacements comme étant propriété libre de toute charge. Les résultats obtenus furent divisés en quatre groupes :

Classe 1 :

a) Chantiers construisant des paquebots de luxe et (ou) des navires de guerre;
b) Chantiers construisant aussi des machines;

Classe 2 :

a) Chantiers construisant toutes sortes de navires marchands;
b) Chantiers avec des docks de réparations et (ou) des ateliers de machines.

Chaque chantier était traité suivant ses caractéristiques particulières.

Pour assurer une évaluation plus juste encore, l'estimateur dut considérer si les chantiers étaient ou non en exploitation effective.

Il informa tous les constructeurs de sa nomination et invita ceux qui voulaient vendre à communiquer avec lui. Il entrerait alors en négociations confidentielles et ne divulguerait le nom du vendeur que si les propositions qu'il ferait étaient de nature à être prises en considération par la National Shipbuilders Security. Ce caractère confidentiel des négociations a été une des principales causes du succès de l'opération.

Quand un établissement est acheté, les commissaires-priseurs de la Société en prennent possession, le préparent pour la vente aux enchères et versent les profits à la National Shipbuilders Security Ltd. Cette méthode s'est révélée très satisfaisante. Tous les emplacements dont la propriété n'est grevée d'aucune charge sont vendus avec la convention que pendant quarante ans on ne pourra les

utiliser pour les constructions navales. Quand il s'agit d'un emplacement à bail, une compensation est payée au bailleur pour la résiliation du bail et la « stérilisation » de l'emplacement pour une durée de quarante ans.

Quels ont été les résultats pratiques des opérations de National Shipbuilders Security Ltd ? Les chiffres suivants montreront qu'ils sont extrêmement intéressants. Leur valeur est d'autant plus grande qu'il ne faut pas oublier que la vente des chantiers est absolument volontaire. Seuls les constructeurs désireux de vendre leurs établissements le font; la National Shipbuilders Security n'exerce aucune pression sur eux pour arriver à ce résultat; elle n'a aucun pouvoir lui permettant d'imposer sa volonté contre le gré d'un constructeur.

Le total de la capacité stérilisée jusqu'au mois d'avril 1937 était environ de 1.223.000 tonnes brutes, représentant 201 cales de construction et réparti de la sorte :

Date	Nombre de cales	Production annuelle maximum en tonnes brutes
1930	27	164.000
1931	42	262.000
1932	20	143.000
1933	18	110.000
1934	30	236.000
1935	43	245.000
1936	12	45.000
1937	9	18.000
TOTAL	201	1.223.000

Le nombre des cales étant de 684 en 1930, la réduction opérée représente environ 30 p. 100. Mais ce chiffre en lui-même n'a pas une très grande valeur. Il est évident, en effet, qu'une cale assez grande pour construire des transatlantiques géants est infiniment plus importante au point de vue frais et personnel employé qu'une cale permettant seulement la construction d'un cargo. Ce qui importe

donc, ce n'est pas la réduction du nombre des cales, mais celle de la capacité. Il est très difficile de savoir exactement quelle était la capacité de production des chantiers britanniques après la guerre, mais, d'après les estimations les plus autorisées, la réduction de capacité opérée par National Shipbuilders Security représenterait un peu moins de 30 p. 100 de la capacité de l'industrie en 1920, mais un peu plus de 30 p. 100 de la capacité en 1930. En effet, au moment où la société a commencé ses opérations, en 1930, quelques firmes avaient déjà disparu par suite du manque de commandes.

Nous verrons plus loin que ce résultat a eu une influence certaine sur la reprise actuelle de l'industrie des constructions navales.

Au point de vue financier, les derniers renseignements publiés au moment où nous écrivons sont ceux de l'exercice finissant le 31 mars 1936 (10). A cette date, le coût total des acquisitions faites par la société s'élevait à 1 million 653.390 livres, mais il faut en déduire le produit net des reventes d'emplacements acquis qui était de 573.725 livres, ce qui donne une dépense de 1.079.665 livres. Cependant, des dépenses diverses, en particulier des compensations pour arrêt d'exploitation de sociétés de constructions navales, élèvent les dépenses totales à près de 2 millions de livres. Le produit des taxes perçues a été très peu important les premières années, car le tonnage lancé a été extrêmement faible; entre 1931 et 1935, il a été inférieur à 500.000 tonnes, descendant même à 133.000 tonnes en 1933. L'année écoulée, entre le 31 mars 1935 et le 31 mars 1936, a été cependant bien meilleure, puisque les taxes de cette année-là se sont élevées à 267.373 livres, somme encore inférieure aux 293.990 livres prévues dans

(10) National Shipbuilders Security Ltd, *Report and Accounts for year ended* 31st *march* 1936.

les statuts, mais en gros progrès sur celle des années précédentes qui, ensemble, n'atteignaient que 381.765 livres. Le tonnage lancé ayant considérablement augmenté en 1936-1937, il est probable que le prochain bilan indiquera des taxes bien supérieures aux estimations des statuts.

Ainsi, même dans des années aussi désastreuses que celles qui se sont écoulées entre 1930 et 1936, la National Shipbuilders Security Ltd était arrivée à réduire de près d'un tiers la capacité des chantiers britanniques et à conserver une situation financière saine, puisqu'au 31 mars 1936 il lui restait encore 67.292 livres pour poursuivre son action.

On a souvent reproché à la National Shipbuilders Security de ne pas avoir réparti équitablement la suppression des chantiers; on a prétendu que certaines régions ont été beaucoup plus frappées que d'autres. La société s'est toujours défendue énergiquement contre cette accusation. Elle a maintes fois répété et démontré qu'elle s'était toujours efforcée de diminuer la capacité d'une façon aussi égale que possible. Mais elle a fait remarquer que ce n'était pas elle qui décidait quels chantiers devaient être supprimés, ce sont les directeurs des chantiers eux-mêmes qui, librement, vendent leur exploitation au seul acheteur possible. Il est arrivé malheureusement parfois que la vie économique d'une région ou d'une ville dépendait de l'exploitation d'un ou de deux chantiers de constructions navales, et que ces chantiers avaient été achetés par la N. S. S.; on disait alors que la société avait jeté la région dans la désolation. Mais les directeurs ont fait remarquer que ces chantiers n'avaient été achetés que parce que le manque de commandes les avaient réduits à l'inaction depuis des années. La N. S. S., en les supprimant, n'avait donc fait que consacrer un état de choses existant déjà depuis plusieurs années et qui aurait probablement duré toujours. Car, dans ces cas-là, il s'agissait ordinairement d'entrepri-

ses très anciennement établies, donc dépourvues de l'outillage, de l'équipement nécessaires à la construction des nouveaux types de navires. Là était souvent la cause de l'absence totale de commandes.

Parfois on a reproché à la société de « stériliser » un emplacement pendant quarante ans, ce qui, disait-on encore, ruinait certaines régions. La National Shipbuilders Security a fait valoir qu'il ne fallait rien exagérer, que, si ces emplacements étaient « stérilisés » pour quarante ans, cela ne concernait que les constructions navales. Toute autre industrie pouvait y être établie librement. Si, d'autre part, fait bien improbable, il apparaissait un jour que la capacité ne fût plus assez grande pour permettre de satisfaire les ordres reçus, il est certain que la prohibition de construire des chantiers à certains endroits disparaîtrait avant la période indiquée.

Enfin les travailleurs ont été souvent hostiles à l'action de la N. S. S., qui, prétendaient-ils, réduisait au chômage des milliers de gens. Certes, la question est grave et la responsabilité qu'ils encouraient en acceptant une offre n'a jamais échappé aux dirigeants de la société, ainsi qu'il ressort de nombreuses déclarations. Mais ce danger est plus apparent que réel pour une raison analogue à celle de tout à l'heure. La plupart des chantiers achetés, pour ne pas dire tous, sont des chantiers qui, plongés dans l'inactivité depuis longtemps, étaient à la veille de la faillite, ce qui aurait donné le même résultat que la vente à la N. S. S. En outre, ces chantiers sans travail n'employant plus guère d'ouvriers, le chômage résultant de leur disparition est donc à peu près nul. Une chose demeure, c'est que cette politique impitoyable de diminution de capacité productive réduit définitivement le nombre de ceux qui pourront trouver un emploi dans les constructions navales. Cela n'est pas douteux, mais la National Shipbuilders Security ne saurait en être tenue pour

responsable. Cela est la conséquence inéluctable du changement des circonstances économiques. Jamais la Grande-Bretagne ne retrouvera son importance passée dans l'industrie des constructions navales. Le nombre de ceux qui y seront désormais employés sera très inférieur à celui d'autrefois. La National Shipbuilders Security n'a fait que consacrer le fait, elle ne l'a pas créé. Seulement, en le consacrant ouvertement, elle a froissé le sentiment intime de certains Britanniques, qui préféraient une apparence trompeuse à cette réalité crue, bien que les résultats soient les mêmes.

En ce qui concerne les résultats pratiques pour l'industrie des constructions navales dans son ensemble, il n'est pas douteux que l'œuvre de la National Shipbuilders Security, bien que non terminée encore, a produit les heureux effets de concentration qu'on en attendait. Par suite de la suppression des cales et des chantiers que nous avons vue, l'industrie est devenue plus compacte et plus efficace. Le président de la Shipbuilding Employers' Federation (Fédération des constructeurs de navires) écrivait récemment que « les commandes sont réparties d'une façon plus égale et plus continue qu'il n'aurait été possible de le faire autrement... La concentration a eu pour résultat une grosse amélioration du pouvoir de concurrence de l'industrie » (11).

Les chantiers demeurés en exploitation étant moins nombreux ont reçu chacun une part de commandes plus grande qu'avant. Nous avons été informé qu'ils ont reçu environ 40 p. 100 de travail de plus que si les firmes qui ont été supprimées étaient restées en exploitation. Cela leur a permis d'entrevoir de nouveau, après bien des années de misère, une situation financière saine, et ils ont pu procéder à la modernisation de leur outillage et se mettre en mesure de construire les types de navires

(11) *The Glascow Herald Trade Review*, 29 déc. 1936.

les plus actuels. De plus, « les améliorations techniques... et la spécialisation accrue des diverses firmes ont eu pour résultat des méthodes de production plus économiques, ce qui a beaucoup contribué à attirer dans les chantiers le présent volume de constructions de toute classe » (12).

Des économies sur les frais généraux ont pu être réalisées. Les armateurs qui commandent des navires aux chantiers sont assurés maintenant que dans le prix qu'ils ont à payer ne figurent plus, ou presque plus, les sommes considérables que l'industrie dépensait tous les ans inutilement pour maintenir en état des chantiers ou des cales à jamais inactifs. Et ces économies couvrent largement la charge que la « taxe de reconstruction » de 1 p. 100 impose aux constructeurs.

Ainsi, les constructions navales nous donnent un exemple lumineux de ce que peut faire une industrie pour assurer elle-même sa propre réorganisation. L'œuvre de la National Shipbuilders Security est, en effet, le fruit de l'industrie des constructions navales seules; elle est menée par les constructeurs eux-mêmes sans aucune pression, ni aucune directive de l'Etat. Cette œuvre n'est d'ailleurs pas terminée. La capacité des chantiers britanniques est encore trop grande. Nous verrons que récemment le volume des navires en construction a considérablement augmenté, et pourtant 60 p. 100 seulement de la capacité productive est employée.

***

Mais nous avons indiqué que le problème de la capacité de production excessive n'était pas le seul intéressant l'industrie des constructions navales britanniques. La réduction de cette capacité était, nous l'avons dit, la réforme de base, la réforme préliminaire indispensable;

---

(12) *Ibid.*

à côté d'elle toutefois d'autres modifications devaient être apportées. La concentration, l'amélioration de l'outillage et de la technique étaient nécessaires pour arriver à une production plus économique. Le travail de la National Shipbuilders Security Ltd a eu pour effet indirect de permettre une amélioration sensible de ces points que nous avons signalée.

Il restait encore une réforme à entreprendre : c'était de mettre fin à l'individualisme des constructeurs en les amenant à s'entendre entre eux, à collaborer pour les problèmes généraux concernant l'industrie dans son ensemble. La première réalisation de cette entente a été la constitution de la National Shipbuilders Security en 1930. Mais ce ne fut qu'en 1936 que le principe de la coopération fut adopté par l'industrie des constructions navales, après avoir été accepté par la plupart des industries qui lui fournissent les matières premières.

Voici, d'après un membre notoire de l'industrie, comment les constructions navales comprennent cette collaboration (13) : « Ce n'est pas un secret que les constructeurs, de même que ceux qu'ils servent (les armateurs) et ceux qui leur fournissent leurs matières premières, ont tourné leur attention vers la nécessité d'une association mutuelle semblable. En faisant cela, ils n'oublieront probablement pas les principes de concurrence très poussée dont leur industrie a été nourrie. Ils ne jetteront sûrement pas par-dessus bord la vigueur qui résulte de la libre-concurrence et d'une solide direction individuelle. Mais, dans le cadre de ces principes, il y a un large champ pour l'accroissement du pouvoir de concurrence de l'industrie, par l'application de conditions équitables de marchés et

---

(13) M. F. C. Pyman, vice-président de la Schipbuilding Employers' Federation, dans un article paru dans *The Shipping World* du 13 janvier 1937.

un niveau raisonnable pour tous ceux qui ont un intérêt dans l'industrie... Les subventions, les quotas, les tarifs douaniers, les traités de commerce, ont leurs répercussions sur les constructions navales et sont des matières sur lesquelles l'industrie ne peut rester sans cohésion. »

C'est dans ces conditions que les constructeurs ont développé un nouvel organisme appelé la Shipbuilding Conference. C'est une organisation formée par les constructeurs pour étudier et discuter des questions d'intérêt commun, économiques, commerciales et techniques. Les résultats prévus sont que « les charges inutiles seront évitées, la production économique sera stimulée — peut-être par une concentration plus grande des modèles — et les prix des navires devront comprendre une marge suffisante de bénéfices qui pourra être employée aux recherches techniques, à l'installation de tout l'outillage et l'équipement susceptible de diminuer le coût de production et également de permettre un revenu suffisant du capital investi dans l'industrie » (14).

Cette coopération est trop récente pour qu'on puisse encore en apprécier les effets et dire si les buts visés ont été obtenus.

III. — L'aide indirecte de l'Etat.

Tous les efforts que nous venons de voir concernent exclusivement l'industrie des constructions navales elle-même. Elle a pris diverses mesures pour s'adapter aux circonstances économiques nouvelles et se mettre ainsi en état d'améliorer une situation devenue désastreuse. Mais il ne suffit pas que les constructeurs navals s'organisent convenablement, il faut qu'on leur donne du travail, il

---

(14) *The Yorkshire Port Trade Review*, 21 janv. 1937.

faut qu'on leur passe des commandes. Pour cela, une condition essentielle est nécessaire; que les propriétaires et armateurs de navires soient en situation de passer des ordres. Si la marine marchande est dans le marasme, les chantiers navals, aussi bien équipés, aussi bien organisés soient-ils, seront en chômage.

L'état de la marine marchande intéresse donc au plus haut point l'industrie des constructions navales, puisque c'est elle qui la fait vivre. Or, la marine marchande britannique a subi une crise sans précédent dans ses annales.

Sans entrer ici dans une étude détaillée, nous ne pouvons passer sous silence l'action entreprise pour remédier à cette crise et rendre une situation acceptable à la marine, puisque cette action a eu un effet indirect sur l'industrie qui nous occupe.

Emus par la dépression considérable qui frappait leur activité, les armateurs décidèrent de coopérer, et ils fondèrent The Chamber of Shipping. Leur but principal fut l'entente pour les frets, et les résultats obtenus dépassèrent les espérances. Depuis la création de cette entente, les frets, ceux surtout des « tramps », c'est-à-dire des navires qui n'ont pas une ligne fixe, mais vont porter ou chercher des marchandises un peu partout, ont augmenté d'une façon très substantielle. Tous les armateurs ont, en effet, observé les conventions de frets minima établies entre eux, mettant fin à cette « guerre des frets » qui conduisait la marine marchande, le « tramping » surtout, à la ruine. Les frets étant arrivés à un niveau à peu près suffisant pour mettre la marine dans une condition acceptable, celle-ci a été en mesure de passer des ordres aux chantiers de construction. Devant les heureux effets de cette politique de coopération, les intéressés ont préparé un nouveau plan élargi, comprenant la coopération des bateaux de ligne et des tramps, et prévoyant l'entrée dans

l'accord d'armateurs étrangers. Ce plan, d'une durée de trois ans, doit entrer en vigueur le 1er janvier 1938 (15).

Mais cette réalisation a été favorisée et même demandée par le gouvernement qui a accordé en 1935 une subvention au « tramping » par la loi connue sous le nom de British Shipping Assistance Act 1935. Une somme ne pouvant dépasser 2 millions de livres pouvait être répartie annuellement par les soins d'un comité spécial entre les navires se livrant au « tramping » sous certaines conditions. Ces subventions étaient destinées à apporter une aide appréciable à la marine marchande britannique et à la mettre en mesure de rivaliser victorieusement avec les marines étrangères subventionnées par leurs gouvernements respectifs. Cette aide du gouvernement doit prendre fin cette année, mais elle a rendu un service extrêmement utile à une industrie très éprouvée. Au début de cette année, le comité chargé de distribuer la subvention déclarait que cette aide « a non seulement sauvé le « tramping » britannique de la ruine complète, mais a redonné confiance à cette industrie » (16).

L'action du gouvernement, combinée à l'action commune des intéressés et à la reprise du commerce mondial, a redonné à la marine marchande britannique une situation satisfaisante. Pourvue de ressources suffisantes et confiante dans l'avenir, elle a pu accroître considérablement le volume de ses commandes aux chantiers de constructions navales.

Mais le gouvernement a aidé les constructeurs d'une façon plus directe par la deuxième partie du British Shipping Assistance Act dont nous avons parlé et qui est connue sous le nom de « Scrap and build Scheme », ce

---

(15) Voir *The Financial Times* du 7 septembre 1937.

(16) Tramp Shipping Administration Committee, *Fourth report to the President of the Board of Trade.*

que l'on peut traduire : « Plan de démolition et de construction. »

Les dispositions générales de la loi permettaient au Trésor et au Board of Trade, sur proposition d'un comité spécial, d'aider la construction et la modernisation de navires en faisant des avances à un taux maximum de 3 p. 100 et pour une durée de douze ans. Le montant total de ces avances ne pouvait dépasser 10 millions de livres. Mais les prêts ne seraient consentis qu'à la condition que deux tonnes seraient démolies pour une tonne construite et une tonne démolie pour chaque tonne modernisée. Les navires bénéficiant de la loi étaient les navires marchands, à l'exclusion de ceux naviguant habituellement sur les côtes d'Angleterre ou faisant une ligne régulière entre la Grande-Bretagne et les ports les plus rapprochés d'Europe.

Cette partie de la loi a pris fin le 15 février 1937, et un mois plus tard le Comité chargé de son exécution remettait un rapport sur son activité et sur ses résultats (17).

Ce rapport indique que les résultats auraient été meilleurs si la loi était intervenue un ou deux ans plus tôt. En effet, la crise de la marine marchande avait déjà fait supprimer une quantité importante de navires, et les armateurs désireux de profiter des avances de l'Etat n'avaient plus de navires à offrir à la démolition. Ils durent acheter à d'autres compagnies, ou à l'étranger, des bâtiments pour la démolition afin de remplir les conditions de la loi, et cette complication en fit reculer un bon nombre.

Au total, 97 navires furent démolis, représentant un tonnage de 374.707 tonnes brutes définitivement supprimé de la surface des mers. Sur le nombre, 48 étaient

---

(17) Ships Replacement Committe, *Report presented by the President of the Board of Trade to Parliament.*

étrangers avec un tonnage global de 150.000 tonnes environ. En même temps, 50 navires étaient construits ou en construction représentant un tonnage de 186.000 tonnes brutes. Le montant total des avances faites par l'Etat s'élevait à 3.548.124 livres.

Aucune demande d'avances pour la modernisation de navires ne fut enregistrée.

Le rapport résumait en ces termes les avantages de cette législation : « Les nouveaux navires sont du type le plus moderne, plus rapides et plus économiques à entretenir que la plupart des navires actuellement en service. De plus, pour chaque nouvelle tonne construite, en vertu de la loi deux tonnes ont été supprimées de la surface des eaux, et sur ce tonnage démoli on compte 150.000 tonnes étrangères. Enfin, les commandes de nouveaux navires sont arrivées à un moment opportun, à un moment où l'industrie des constructions navales était à un niveau très bas. Pour cette raison, elles furent particulièrement appréciées des constructeurs, et notamment de ceux spécialisés dans la construction des *tramps*. »

IV. — Les résultats pratiques.

Actuellement, après de longues années de dépression, l'industrie des constructions navales britanniques retrouve une situation acceptable. Comme on l'a dit (18), « les nuages noirs se sont éloignés, le baromètre marque « beau temps » et continue à monter ». Certes, tout n'est pas encore parfait, et la situation n'est pas comparable à ce qu'elle était autrefois. Elle ne le sera du reste jamais plus, tout au moins en ce qui concerne l'importance abso-

(18) Sir Maurice Donnot, dans *Lloyds List and Shipping Gazette Annual Review*, 31 déc. 1936.

lue de l'industrie. Mais par rapport à la période catastrophique qu'elles ont connue, les constructions navales respirent librement.

Depuis 1936, le volume en construction n'a fait que s'accroître, et cet accroissement s'est encore intensifié cette année. Les derniers résultats publiés indiquent qu'au 31 juin 1937 le tonnage en construction dans les chantiers britanniques, à l'exclusion des chantiers irlandais, s'élevait à 1.199.973 tonnes, soit 351.000 tonnes de plus que l'année dernière à la même époque et 185.519 tonnes de plus qu'à la fin de mars 1937 (19). Ce chiffre représente 41,6 p. 100 du tonnage en construction dans le monde entier; c'est le plus élevé que la Grande-Bretagne ait connu depuis 1930.

Cependant, 8,3 p. 100 de ce tonnage seulement est commandé par l'étranger, ce qui représente une diminution considérable en face des 22 p. 100 de 1914. Cela est expliqué généralement par l'accroissement de l'industrie des constructions navales dans les pays naguère clients de l'Angleterre, par les subventions accordées dans ce but par les gouvernements de certaines nations et pour l'utilisation des crédits gelés en Allemagne qui a donné à ce pays beaucoup de commandes de navires étrangers.

Au total que nous avons indiqué il faut ajouter les ordres reçus du gouvernement pour des navires de guerre en vertu de sa politique de réarmement. On estime que le tonnage des navires de guerre en construction est équivalent à peu près à 500.000 tonnes (20). Cela donnerait un volume total de 1.600.000 à 1.700.000 tonnes, chiffre supérieur légèrement à celui de 1929, considéré comme un record. Mais il convient d'être très prudent dans l'appré-

---

(19) D'après le Lloyd's Register of Shipping, dans *The Financial Times* du 14 juin 1937.

(20) Voir *The Glascow Herald Trade Review* du 29 décembre 1936 et *The Financial Times* du 24 juin 1937.

ciation de ces chiffres, car une partie du tonnage construit pour la marine de guerre est construit par les Chantiers Royaux. Les seuls chiffres officiels sont ceux qui concernent la marine marchande et qui se montent, nous l'avons dit, à 1.199.973 tonnes.

Cet accroissement important de commandes signifie naturellement pour les chantiers une activité inconnue depuis longtemps, à tel point que les producteurs d'acier, qui, nous l'avons dit dans un chapitre antérieur, sont à court de matière première, ne peuvent pas livrer aux constructeurs tout le métal dont ils ont besoin avec la rapidité voulue. Cette activité a permis dès 1936 aux entreprises de retrouver une situation financière que certains croyaient à jamais disparue. Les dividendes distribués ont été plus considérables que les années précédentes. Un bon nombre de sociétés ont pu recommencer à constituer des réserves. La tendance générale est à la confiance.

Les travailleurs ont également bénéficié de cet heureux état de choses. Le chômage, qui était considérable, a diminué sensiblement, les statistiques du Ministry of Labour pour 1936 indiquent que la proportion des chômeurs à la fin de 1936 était de 31 p. 100 contre 43 p. 100 en 1935, ce qui représente un abaissement sensible. Pendant les années de dépression profonde, beaucoup d'ouvriers spécialisés des constructions navales ont quitté leur métier pour chercher du travail dans d'autres industries. La reprise de l'activité sur les chantiers fait craindre maintenant un manque de ces ouvriers supérieurs et une action vigoureuse est entreprise pour les faire revenir et en former de nouveaux. Depuis le début de 1937, le nombre des chômeurs a diminué fortement encore et le nombre des travailleurs assurés a très sensiblement augmenté dans cette branche de l'industrie.

Cette amélioration très sensible de la situation des constructions navales britanniques est due à un ensemble de

causes dans lesquelles figurent la reprise du commerce international, la réorganisation de la marine marchande et l'aide indirecte apportée par les subventions de l'Etat tant dans la « Tramp Subsidy » que dans le « Scrap and Build Scheme ». Mais le facteur décisif est l'effort remarquable opéré par l'industrie des constructions navales elle-même pour se réorganiser.

Sans cet effort, l'industrie n'aurait pas été en mesure de participer aussi pleinement à la reprise générale, ni de répondre d'une façon aussi satisfaisante aux ordres nouveaux. Surtout, l'amélioration des conditions extérieures ne lui aurait pas profité si complètement : grevée de charges écrasantes, travaillant sur des méthodes périmées, engagée dans une concurrence impitoyable, manquant d'un équipement moderne, elle n'eût pas recueilli le fruit d'un concours de circonstances plus favorables et qui lui étaient étrangères. Les diverses sociétés qui la composent auraient continué à végéter au lieu de constater la renaissance matérielle de leurs entreprises signalée dans toutes les régions.

La « résurrection » de l'industrie des constructions navales n'a été possible que parce que les constructeurs se sont attaqués courageusement au problème. Ils ont commencé par s'occuper du mal le plus grave, de celui qui empêchait tout espoir de prospérité : l'excès de capacité productive dont nous avons indiqué les charges inquiétantes et stériles. La National Shipbuilders Security a réduit de près d'un tiers la capacité productive. Mais sa tâche n'est pas finie, puisque, malgré le niveau actuel des constructions, 60 p. 100 seulement de la capacité restante sont utilisés. Elle doit donc continuer son œuvre d'assainissement, fournissant le plus lumineux exemple de ce que peut réaliser un effort concerté et volontaire dans une industrie particulièrement individualiste.

Enfin, parachevant leur marche vers une industrie réno-

vée, les constructeurs, au sein de la Shipbuilding Conference, ont fait taire leurs principes traditionnels pour étudier en commun les questions ayant rapport à l'industrie. Nul doute qu'en poursuivant cette coopération encore récente, ils n'arrivent à « reconstruire » solidement une des industries les plus importantes de Grande-Bretagne.

CHAPITRE VII

L'INDUSTRIE DE L'ELECTRICITE

Il peut paraître étonnant au premier abord de voir figurer dans ce travail un chapitre relatif à l'industrie électrique. Il nous semble cependant être parfaitement dans le cadre de notre étude pour des raisons diverses.

L'électricité a pris dans la vie moderne une place extrêmement importante. Ses usages industriels, en tant que force motrice notamment, se sont multipliés au point que certaines usines, certaines industries, comptent uniquement sur l'énergie électrique pour faire marcher leurs machines. Le Comité Balfour, enquêtant sur l'état de l'industrie et les facteurs de sa prospérité, consacre de longs développements à la production et à la distribution d'électricité dont l'organisation conditionne désormais la situation de nombreuses industries. L'industrie de l'électricité, par son utilité grandissante, est donc devenue une industrie de base au même titre que l'industrie houillère. Cette raison suffirait à justifier sa place dans cette étude.

Mais l'industrie de l'électricité nous intéresse également par la réorganisation très remarquable dont elle a été l'objet. Elle nous offre un exemple d'un type de réorganisation que nous n'avons pas encore rencontré aussi nettement : la réorganisation effectuée exclusivement à l'instigation du gouvernement, et par des organismes spéciaux créés par lui ne dépendant pas de l'industrie. Il faut bien considérer que cela n'est pas aussi naturel qu'on peut le penser, l'industrie de l'électricité en Grande-Bretagne

n'étant pas, comme on le croit souvent, industrie d'Etat ou même régie. Les entreprises productrices et distributrices d'électricité sont pour une grande part des entreprises privées.

Enfin, si, comme nous le verrons, une partie de la réorganisation a commencé un peu avant la période que nous étudions spécialement, elle s'est surtout développée pendant cette période; de plus, l'autre partie du problème — la distribution — est en pleine discussion, et sa solution effective n'est pas encore commencée.

I. — Le problème de la production d'électricité.

En 1929, le Comité Balfour écrivait : « Même avant la guerre, le degré auquel la Grande-Bretagne était tombée derrière les nations concurrentes en ce qui concerne la rapidité du développement de l'électricité donnait lieu à une inquiétude grandissante. » (1). Cela était la conséquence des lois sur les entreprises de production d'électricité, dont la première remontait à 1882. Toute cette législation favorisait ou consacrait la création de petites entreprises capables de produire de l'électricité seulement pour une zone très restreinte. Les entreprises privées, aussi bien que celles exploitées par les autorités locales, avaient un rayon d'action très limité et toute union entre elles était même défendue. La structure de l'industrie était donc essentiellement morcelée et désunie. Le rendement était très mauvais et les coûts de production, bien que très différents, étaient en général très élevés. De plus, au début tout au moins, ces « usines d'électricité » n'étaient destinées qu'à produire le courant nécessaire à

(1) Committee on Industry and Trade, *Final Report*, p. 83.

l'éclairage. Pour les usages industriels, la force motrice en particulier, les usines des diverses industries fabriquaient elles-mêmes l'électricité dont elles avaient besoin. On conçoit qu'une telle organisation, par son manque d'unité, son incohérence, ses prix élevés et sa faiblesse, n'ait pu permettre un développement en rapport avec l'utilité croissante de l'électricité.

Pendant la guerre, plusieurs comités s'attaquèrent à la question, et une loi fut votée en 1919. Cette loi créait au ministère des Transports, sous le nom d'Electricity Commission, un service d'Etat chargé de procéder à la réorganisation de l'industrie électrique sur une base nationale au lieu de la structure locale et défectueuse existante. Dans ce but, les « commissaires de l'électricité » (Electricity Commissioners) devaient encourager l'interconnexion des stations les mieux équipées ou les mieux placées qu'ils auraient au préalable sélectionnées. Mais les « commissioners » n'avaient pas le pouvoir de contraindre les récalcitrants, et, s'ils firent un travail utile dans la sélection des entreprises, ils n'obtinrent aucun résultat appréciable en ce qui concerne la coordination. « Cinq ans d'un effort patient et habile ont été vains. La coordination n'a pas été réalisée. Les organismes créés par la loi se sont mis d'accord sur des projets techniques, mais les intérêts locaux ont empêché la réalisation de ces projets. Les délais et les retards ont été généralisés et la politique de persuasion ne peut être enregistrée que comme un échec. » (2).

La réorganisation de la production et de la transmission sur une base volontaire s'étant avérée impossible, le gouvernement nomma en 1925 un nouveau comité (Weir Committee) pour résoudre hardiment la question.

---

(2) Report of the Weir Committee, cité dans *Report of the Committee on Electricity distribution*, p. 11.

Le Comité, dans le rapport qu'il publia à la fin de ses travaux, recommandait la création d'un nouvel organisme central : Central Electricity Board (Conseil central de l'électricité) dont les fonctions seraient : de contrôler et de coordonner la production d'électricité dans les stations sélectionnées les meilleures, de connecter ces stations entre elles et avec les stations de distribution au moyen d'un réseau principal de lignes de force appelé : the Grid, et d'unifier la fréquence du courant produit dans les différentes stations.

Les conclusions et recommandations du Comité furent reprises à la fin de 1926 par la loi qui porte le nom de Electricity Supply Act de 1926. Ce fut la base de la première réorganisation sérieuse et efficace de l'industrie électrique.

Le Central Electricity Board est composé d'un président et de sept membres nommés par le ministre des Transports. Les membres ne doivent avoir aucun intérêt dans des entreprises d'électricité. Bien que ces membres soient nommés par un ministre, le Board n'est en aucune façon un service d'Etat. Il a une complète autonomie pour accomplir la tâche qui lui est assignée par la loi; il n'est pas responsable de sa gestion devant le Parlement et n'a pas à soumettre son budget au ministre des Finances. Il doit simplement faire un rapport annuel au ministre des Transports, et il est contrôlé par les Electricity Commissioners pour certains de ses actes, tels que l'émission d'un emprunt ou l'établissement des lignes de transmission.

Pour accomplir ses fonctions, il peut être autorisé par les Electricity Commissioners à emprunter de l'argent jusqu'à concurrence de 60 millions de livres; le Trésor garantit le capital et les intérêts de 33.500.000 livres.

Son rôle est d'approvisionner les entreprises de distribution en électricité au moyen du courant provenant des

stations génératrices sélectionnées qu'il aura réunies par le Grid. Mais ce n'est pas un organe commercial; il contrôle les stations, mais il ne les possède pas, il n'est pas en relation avec les consommateurs particuliers et n'a aucun pouvoir de contrôle sur les entreprises de distribution. Il vend simplement à ces entreprises autorisées le courant dont elles ont besoin.

La loi a confié le soin de préparer les plans techniques aux Electricity Commissioners; le Central Electricity Board ne fait qu'assurer leur exécution. Les Commissioners ont eu à déterminer quelles centrales de production seraient sélectionnées, à tracer le réseau du Grid et à s'occuper de l'unification de la fréquence nécessaire. A cet effet, ils ont divisé le pays en 10 régions et ont tracé un plan de chaque région, sauf pour celle presque inhabitée du nord de l'Ecosse. Les plans de chaque région une fois assemblés, un système national de transmission se trouva établi.

Le Central Board se mit en mesure de réaliser les plans. La construction fut poussée rapidement et, à la fin de 1933, soit six ans plus tard, le Grid, le réseau de lignes de force unissant l'ensemble du système de stations génératrices de Grande-Bretagne, était achevé.

Le coût de construction de cet immense réseau fut d'environ 27 millions de livres. La Grande-Bretagne, qui auparavant ne comptait que quelques petites lignes à 60.000 volts, a maintenant un immense réseau de 4.000 miles (environ 6.400 kilomètres) dont 3.000 (4.800 kilomètres) ont une tension de 132.000 volts. Il y a environ 280 stations de transformateurs où les entreprises de distribution viennent se brancher (3).

Sur les indications des Electricity Commissioners, le

(3) Ces chiffres sont extraits d'un numéro spécial de *The Financial Times* consacré à l'industrie électrique et paru en supplément du numéro du 1er mars 1937.

Board a sélectionné 137 centrales de production. Ce sont les plus puissantes et les plus économiques de celles qui existaient déjà et quelques nouvelles construites depuis. Tandis que le Grid lui-même avec les stations de transformateurs est la propriété du Central Board, les stations sélectionnées qui l'alimentent demeurent la propriété des municipalités ou des particuliers à qui elles appartenaient. Elles continuent à être exploitées par leurs propriétaires en suivant, le cas échéant, les directives du Board, en particulier pour la quantité à produire.

Une classification en trois groupes a été opérée dans les stations génératrices sélectionnées :

1° Des stations de base, à marche permanente (Base load stations). Ce sont les plus modernes et les plus puissantes, elles travaillent à plein rendement, équipées avec un matériel tout à fait neuf. Une partie de leur production va aux consommateurs qu'elles fournissent directement, et le reste est envoyé dans le Grid pour être transmis à d'autres entreprises.

2° Des stations à marche temporaire (two shifts stations). Elles sont plus petites que les précédentes et ne sont guère employées que pour les deux tiers de leur production. Elles sont fermées pendant les périodes de la journée où la demande est moins forte, les fins de semaine et parfois l'été. Elles peuvent être en marche continuellement pendant plus ou moins longtemps ou prêtes à être utilisées en cas d'interruption des stations de base.

3° Des stations de pointe (Peak load stations). Elles sont utilisées seulement en cas de grande demande, en hiver en particulier.

Pour assurer une administration parfaite du système, le Central Board a installé dans chacune des sept régions principales un « bureau de région » avec une chambre de contrôle centrale pour exercer la surveillance de la production de chaque station génératrice et de la quantité de

courant qui parcourt le Grid. Ces stations de contrôle sont réunies par un système de téléphone et de télégraphe très perfectionné avec toutes les centrales.

Pourvus de tous les renseignements utiles, les ingénieurs du Central Board peuvent régler la production de chaque station de façon à équilibrer le plus possible l'offre et la demande totales. Ainsi, le coût de production est réduit au minimum; le gaspillage est évité.

Pratiquement, toute l'électricité produite pour alimenter les consommateurs en Grande-Bretagne est acquise par le Board et répartie entre les stations de distribution. Toutes ces stations, y compris les centrales génératrices faisant aussi la distribution, ont le droit de demander leur courant au Grid, soit en s'adressant directement au Central Board, soit en s'adressant à une autre station de distribution.

« Le Board est dans la situation d'un marchand de gros qui aurait le contrôle intégral de la marchandise dont il s'occupe. Son commerce se borne à la vente en gros aux distributeurs autorisés, et il n'a pas le droit de vendre directement au détail aux consommateurs autres que les compagnies de chemins de fer demandant du courant pour la traction de leur matériel. » (4).

La loi a déterminé les conditions dans lesquelles le Board achète et vend de l'électricité (5). Le prix qu'il paie au propriétaire de chaque centrale sélectionnée est le prix total de production, comprenant non seulement matières premières, salaires, etc., mais aussi les frais généraux, y compris les intérêts, l'amortissement, les gages des directeurs et les taxes locales.

Le prix que le Board fait payer aux distributeurs qui lui achètent le courant dont ils ont besoin est fixé par le Grid

---

(4) *The Financial Times, op. cit.*

(5) Electricity (Supply) Act 1926, sect. 7, second schedule.

Tariff, établi pour chaque région suivant les principes énoncés par la loi[6]. On tient compte d'une certaine somme par kilowatt, plus un supplément variant avec le prix du charbon.

Ce tarif a été établi de façon qu'au bout de dix ans d'exploitation les recettes totales couvrent les dépenses totales ainsi que les charges du capital, des emprunts, d'amortissement. Les déficits du début doivent se trouver comblés par les bénéfices des dernières années.

Le propriétaire d'un centrale sélectionnée faisant également de la distribution doit racheter la quantité de courant dont il a besoin au Board. Cependant, s'il a besoin de plus d'électricité qu'il n'en produit, il achète le surplus au Board au Grid Tariff. Mais en aucune façon, ces acquisitions ne doivent être pour lui plus onéreuses que si le Grid n'existait pas. Les prix qu'on lui fait doivent donc être ajustés pour lui éviter toute perte.

Un des principes directeurs de cette loi est, en effet, d'éviter tout préjudice aux industriels de l'électricité. C'est pourquoi les propriétaires de centrales génératrices non sélectionnées ne sont pas forcément obligés de fermer leur station de production et d'acheter le courant au Grid s'ils sont également distributeurs. La fermeture n'est obligatoire que si le coût de l'électricité vendue par le Grid est plus bas que le coût de production de la station considérée, non compris les charges du capital et d'amortissement. En fait, seules les stations ayant un coût de production particulièrement élevé ont été obligées à fermer. Mais ce qui s'est passé très souvent est un arrangement avec le Central Board. Aux termes de cet arrangement, le propriétaire achète toute l'électricité dont il a besoin au Board et sa station de production n'est maintenue qu'en

(6) Electricity (Supply) Act 1926, sect. 11.

activité partielle et utilisée, sur les directives du Board, dans les périodes de demande exceptionnelle.

Il y a enfin des distributeurs qui reçoivent leur électricité, non directement du Grid, mais de stations de distribution reliées au Grid qui leur vendent en gros le courant. Dans ce cas, le prix est celui que la station reliée paie au Board, augmenté seulement des frais de transmission et des charges de capital sans autre marge de profit.

Tel est le système connu sous le nom de « Grid System ». Cette organisation s'est révélée très efficace et très avantageuse.

La production d'électricité, qui était effectuée auparavant par un très grand nombre de stations faibles et indépendantes, a été concentrée dans un nombre assez réduit de grandes centrales réunies entre elles par un système national de lignes à haute tension. Cette concentration a été faite naturellement dans les stations les plus efficaces et économiques qui, travaillant à plein rendement, ont pu être équipées des derniers perfectionnements, ce qui a encore réduit leur coût de production.

La taille des stations sélectionnées a été accrue. La taille moyenne des machines est maintenant de 40.000 kW., alors qu'elle n'était que de 7.500 kW. en 1924-1925. Dans la station de Battersea, dont on voit l'étrange bâtiment à deux cheminées sur la rive de la Tamise en arrivant à Londres, il y a deux génératrices de 67.000 kW. et une de 105.000 kW., qui est la plus grande d'Europe. Ce matériel ne nécessite qu'une douzaine d'hommes pour faire marcher un équipement de 200.000 chevaux. Les économies à ce point de vue sont appréciables. Mais elles le sont encore davantage en ce qui concerne le combustible nécessaire. Tandis que la production d'électricité augmente, la quantité de combustible alimentant les génératrices diminue : en 1935, la consommation moyenne de combustible par kilowatt était de 11 p. 100 inférieure à

la moyenne en 1932 quand les stations étaient indépendantes. Cela a représenté 960.000 livres d'économies en 1935 (7).

Avant la construction du Grid, les stations étaient obligées d'avoir une partie de leur matériel en réserve afin de pouvoir l'utiliser, en cas de panne de l'outillage suffisant, à produire la quantité d'électricité nécessaire. Cela représentait une immobilisation de capital très importante et souvent des frais d'entretien inutiles. Le Grid a permis soit la suppression du matériel en réserve, les stations étant toujours sûres d'avoir autant de courant qu'elles veulent, soit l'utilisation de ce matériel dans certaines stations devenues plus importantes. On estime que 45 p. 100 de l'outillage était en réserve en 1931, alors qu'il n'y en avait que 15 p. 100 seulement en 1935 (8). Enfin cette réorganisation, assurant dans les meilleures conditions possibles une production, et par suite une distribution d'électricité bien répartie, s'étendant partout, a accru considérablement la demande d'électricité pour tous les usages. En fait, la production a presque triplé : de 7 milliards de kilowatts-heure en 1926, elle est passée à plus de 20 milliards en 1936. Le nombre des consommateurs a augmenté dans le même temps de 2.300.000 à environ 7.750.000 (9).

Ce remarquable progrès a profité entre autres à l'industrie des constructions électriques. « L'effet du travail du Central Electricity Board lui-même, après achèvement de la construction, a été de causer une telle accélération de la demande d'électricité que la capacité du nouveau matériel générateur commandé depuis le début de 1933, environ 24 millions de kW., représente une valeur totale de

---

(7) Dans P. E. P., *Report on the Supply of Electricity in Great Britain.*
(8) Id., *ibid.*
(9) *The Financial Times, op. cit.*

28 millions de livres, qui est supérieure au coût total du Grid. » (10).

*
* *

Nous savons que le Central Board, outre la sélection des stations génératrices et leur connexion par un réseau national, devait s'occuper d'unifier la fréquence du courant produit par les diverses stations. La différence de fréquence était, en effet, très gênante pour les consommateurs, car elle était très variée. En changeant de place, ils ne pouvaient pas utiliser leur matériel. De plus, l'industrie des constructions électriques devait produire un grand nombre de types de machines et de moteurs.

C'est un travail considérable qui nécessitera une dépense totale de 19 millions de livres. Il faut changer non seulement l'équipement de nombreuses génératrices de stations distributrices, mais également celui d'un grand nombre d'entreprises industrielles. Ce sont les intéressés qui procèdent eux-mêmes aux transformations nécessaires sur les indications du Central Board et avec la collaboration de ses ingénieurs.

Le coût de l'opération est supporté par le Central Board, qui reçoit chaque année des Electricity Commissioners les sommes nécessaires au paiement des intérêts et à l'amortissement du capital en quarante ans. Les Commissioners couvrent la dépense au moyen d'une taxe qu'ils prélèvent sur les distributeurs autorisés. Cette taxe a pour base le revenu qu'ils retirent de la vente de l'électricité, sauf de celle vendue en gros aux autres distributeurs.

Les quatre cinquièmes des transformations nécessaires ont été réalisées jusqu'à présent. Celles-ci ont affecté environ 900.000 kilowatts de matériel générateur, 330.000 kilowatts de matériel de conversion et 1.800.000 C.V. de mo-

(10) P. E. P., *op. cit.*, p. 26.

teurs dans les locaux de plus de 350.000 consommateurs.

On voit que l'industrie électrique, en ce qui concerne tout au moins le problème de la production de courant, a été complètement réorganisée par la loi de 1926. Le Central Electricity Board, créé par cette loi pour administrer le système nouveau sous le contrôle de l'Electricity Commission, a accompli une œuvre remarquable, qui se poursuit du reste.

L'établissement du Grid a rendu possibles de grandes économies de capital en ce qui concerne le matériel des génératrices. Il a réalisé des économies non moins grandes dans les prix de revient par la concentration de la production dans les stations les mieux équipées et les plus économiques. Il a amélioré sensiblement la situation de beaucoup de distributeurs qui, n'ayant plus à s'occuper du problème de la production de courant puisqu'ils l'achètent au Central Board, peuvent concentrer leur activité et leurs ressources sur la distribution et améliorer leur service au profit de leurs clients. Par toutes ces économies, il a permis une réduction du prix de l'électricité fort appréciée des consommateurs.

De plus, ce système a assuré aux distributeurs une quantité de courant pratiquement illimitée, et cela dans toutes les parties du pays. Il a ainsi favorisé grandement l'électrification de la Grande-Bretagne. Dans les campagnes, il a permis l'amélioration du confort et des travaux, et également l'établissement d'industries dans des lieux autrefois trop éloignés des centres de production pour s'établir avec succès. Beaucoup d'industriels ont également trouvé plus économique, grâce au Grid, d'utiliser l'électricité comme force motrice au lieu de la vapeur. Au point de vue de l'intérêt général du pays, ce changement n'est pas un mal. L'Angleterre, ne disposant guère de chutes d'eau, produit son électricité au moyen de son charbon; son industrie houillère perd donc peu de clients en définitive.

II. — Le problème de la distribution.

Le Central Electricity Board ne s'est occupé de réorganiser que la production d'électricité; il ne s'est pas attaqué à la question de la distribution. Or, cette question très importante, pour le consommateur notamment, laissait beaucoup à désirer. Là aussi, comme pour la production englobée d'ailleurs dans les mêmes lois, la législation a contribué à donner une structure incohérente. Une multitude d'entreprises ont été créées; les unes, au début surtout, ne furent autorisées à fournir l'électricité que dans une zone très restreinte et seulement pour l'éclairage, puis les Power Companies furent instituées avec une zone plus vaste et distribuaient surtout le courant servant de force motrice. Mais toutes les lois n'arrivèrent qu'à créer une industrie sans uniformité et sans unité. Les entreprises de tailles diverses ont des zones d'action illogiques, se pénétrant les unes les autres, et chacune a des droits très précis sur sa zone quant à la nature du service qu'elle peut fournir; la même zone peut dépendre d'une entreprise pour la lumière, d'une autre pour la force motrice, etc.

Cet état de choses, défectueux à bien des égards, éveilla l'attention du gouvernement, qui, en juillet 1935, nomma un comité, présidé par Mr. Mc Gowan (maintenant Lord Mc Gowan), pour étudier le problème. Ce comité devait proposer des améliorations destinées à unifier la distribution d'électricité, notamment en ce qui concernait le courant, le voltage et les tarifs, à développer l'électrification des campagnes et à réduire les prix.

Dans le rapport qu'il a publié en mai 1936, le Comité Mc Gowan fait un tableau de la structure actuelle de la distribution de l'électricité en Grande-Bretagne.

Il indique qu'il y a 635 entrepreneurs de distribution comprenant : le Central Electricity Board, 3 Joint Electricity authorities (groupant plusieurs entreprises), 5 Joint Boards (représentant des entreprises municipales), 373 local authorities (telles que entreprises municipales), et 253 sociétés ou individus. Parmi ces entreprises privées, 170 sont associées à des sociétés plus importantes ou contrôlées par elles (11).

Certains entrepreneurs exploitent plusieurs stations, si bien que le nombre total des entreprises de distribution est de 642.

Ce nombre à lui seul est éloquent; il montre la dispersion qui existe, puisque peu de ces entreprises collaborent. Mais ce nombre est encore plus regrettable par la diversité de prix, de courants et de voltages qu'il implique.

Le prix de l'électricité et la manière dont le tarif est appliqué varient d'une entreprise à l'autre, et les différences sont parfois très sensibles dans une même région suivant que la distribution vient d'une grande ou d'une petite station, d'une entreprise municipale ou privée.

Quant au courant, parmi les 642 stations, 77 ne fournissent que du courant continu; 283 fournissent à la fois de l'alternatif et du continu; 282 ne distribuent que de l'alternatif. La diversité du voltage est encore plus surprenante; on compte, en effet, 43 voltages différents allant de 100 à 480 volts.

La complication résultant des droits divers des entreprises accordés par des lois successives est également un inconvénient et un obstacle à toute unification. Nous avons signalé déjà la complexité et l'illogisme des zones desservies par les différentes stations et la division d'une même

---

(11) Committee on Electricity Distribution, *Report*, p. 13.

zone entre différentes entreprises qui ont chacune des droits propres que les autres doivent respecter.

Un exemple donné par le Comité illustre la structure que nous venons de dépeindre. Pour Londres et sa région, le nombre des entreprises autorisées est de 82. Elles sont de toute sorte, publiques ou privées, et elles sont associées, suivant leur espèce, en 5 sociétés ou associations. « L'existence d'un aussi grand nombre d'entreprises dans le District, fournissant du courant à différents tarifs et à différents voltages et offrant des facilités inégales pour louer ou acquérir l'appareillage électrique..., est clairement préjudiciable au progrès d'une distribution bon marché d'électricité dans le District. Cette situation a donné lieu à des plaintes justifiées de la part des consommateurs. » (12).

Après examen de la situation, le Comité concluait « qu'une amélioration de l'organisation présente pouvait et devait être réalisée », car pratiquement toutes les associations et personnalités que le Comité a entendues ont déclaré « que cette organisation n'est pas satisfaisante et a besoin d'être améliorée » (13).

La réorganisation pouvait être effectuée de deux façons différentes : soit sur une base régionale, sous le contrôle de l'autorité publique, qui constituerait des organismes régionaux devant acquérir toutes les entreprises existantes et les exploiter; soit par l'utilisation des entreprises les plus grandes et les plus économiques, privées ou publiques, et l'absorption par elles des stations plus petites et à mauvais rendement.

Le Comité préconise la deuxième solution, car transformer brutalement l'ensemble de la distribution électrique en un service public dirigé par l'Etat présenterait plus

---

(12) Committee on Electricity Distribution, *Report*, p. 47 et 48.
(13) Id., *ibid.*, p. 18.

d'inconvénients que d'avantages, ne serait-ce que par la dépense qui en résulterait, sans qu'on soit sûr d'obtenir un bon résultat. « Le fait qu'il a été possible de confier le contrôle de la production et de la transmission au Central Electricity Board ne prouve pas que la distribution d'électricité doive être organisée sur une base semblable... Une réorganisation d'un caractère si révolutionnaire ne serait justifiée que s'il était hors de doute que les entreprises constituant l'industrie de la distribution électrique... avaient, d'une façon générale, un mauvais rendement et étaient incapables d'être améliorées sur une base plus graduelle » (14). Or, bien au contraire, les statistiques montrent que, dans son ensemble, malgré sa structure compliquée et non économique, l'industrie a fait des progrès très appréciables, et que beaucoup d'entreprises ont adopté une politique hardie de progrès et de modernisation.

C'est pourquoi le rapport envisage la réorganisation de la façon suivante :

— réduction importante du nombre actuel d'entreprises par la substitution appropriée d'unités plus grandes et plus économiques;

— empêchement du morcellement des entreprises puissantes qui résulterait de l'exercice des droits d'acquisition possédés par les autorités locales;

— élimination de la concurrence de pouvoirs quand elle existe dans la même zone.

Les stations les plus puissantes et les plus économiques devraient être maintenues autant que possible pour servir de « noyaux » à la structure nouvelle, en absorbant les entreprises plus petites ou défectueuses. En règle générale, toute station ne fournissant pas 10 millions de kilowatts-heure par an devrait être absorbée; or, les

---

(14) Id., *ibid.*, p. 19.

chiffres montrent que 400 entreprises environ sont dans ce cas et que leurs ventes totales ne représentent que 10 p. 100 de toute l'électricité vendue dans le pays (15).

Evidemment, la taille de l'entreprise n'est pas un critérium absolu et unique du rendement et de la production économique. Political and Economic Planning, dans le plan de réorganisation analogue au plan Mc Gowan, qu'il expose dans son rapport sur l'électricité, indique qu'il peut se faire qu'entre deux stations d'une région, la plus petite soit la meilleure et qu'il est mauvais de la faire absorber par la plus grosse (16). D'autres facteurs doivent être pris en considération, tels que le coût de production et l'importance de la zone alimentée. Mais d'une façon générale la taille de l'entreprise sera l'indication la plus exacte.

La concentration d'entreprises ne sera faite qu'après un examen approfondi. Dans ce but, les Electricity Commissioners diviseront le pays en un certain nombre de régions et on instituera des Districts Commissioners temporaires pour faire une enquête dans chacune des zones ainsi déterminées et pour établir des plans de concentration en tenant compte des conditions particulières à chacune de ces zones. Ces plans ne seront mis en vigueur aussitôt que si les entrepreneurs intéressés y consentent ou si les entreprises considérées ont distribué moins de 10 millions de kilowatts-heure dans l'année précédente. Dans les autres cas, la concentration ne sera effectuée qu'avec l'autorisation du Parlement.

Le Comité estime que, dans la plupart des cas, les Power Companies (17) pourront être maintenues, c'est elles

---

(15) Id., *ibid.*, p. 28 et 100.

(16) P.E.P., *Report on the supply of electricity in Great Britain.*

(17) Les Power Companies furent créées par des lois spéciales à partir de 1900. Elles ont une zone d'action plus étendue que les autres entreprises. Faites surtout pour fournir de la force motrice, certaines peuvent cependant vendre de l'électricité pour tous les usages.

qui absorberont les autres entreprises situées dans la même région. Les nouvelles entreprises plus puissantes ainsi formées pourront être achetées au bout de cinquante ans par l'autorité publique. En attendant, le ministre des Transports exercera un certain contrôle financier, en particulier sur les tarifs.

S'il apparaît que le maintien et le développement de certaines Power Companies seraient fâcheux, elles pourront être absorbées par des stations existantes ou nouvelles, mieux aptes à donner satisfaction à l'intérêt général.

Pour éviter que la concentration effectuée ne soit détruite par l'exercice des droits de rachat octroyés à certaines entreprises par la législation, ces droits ne pourront être exercés que si les Electricity Commissioners y consentent et dans les conditions fixées par eux.

Londres et sa région, telle qu'elle est actuellement délimitée, devraient constituer une zone de concentration et ne pas être morcelées par les délimitations opérées par les Electricity Commissioners. Les entreprises existantes devraient être fondues.

La concentration ainsi opérée dans l'ensemble du pays par la réduction considérable du nombre des entreprises donnerait des résultats très nécessaires.

En ce qui concerne la nature du courant et le voltage, une unification complète est le but final à atteindre. En raison des dépenses occasionnées, cette réforme ne pourra être réalisée que graduellement, mais sera grandement facilitée par la réduction du nombre des stations. Cette réduction par elle-même constituera un premier stade de simplification et d'unification.

La concentration permettra de même une égalisation des tarifs et de leur application, le ministre pouvant rapidement fixer une certaine échelle applicable à toutes les entreprises. Un autre avantage de la réorganisation sera

de faciliter l'électrification des campagnes. Actuellement, en effet, les entreprises de distribution se sont développées surtout dans les régions urbaines où les clients étaient plus nombreux, alors qu'elles auraient pu étendre leur distribution aux campagnes voisines. Les stations remaniées devront embrasser autant que possible les régions urbaines et rurales et offrir des facilités d'installation aux habitants des campagnes.

Enfin une réduction appréciable des prix résultera de la concentration. Le gaspillage sera évité, la réduction des types et des systèmes produira des économies. La distribution développée amènera des coûts plus bas.

Les recommandations du Comité Mc Gowan furent accueillies favorablement par l'ensemble des intéressés. On reconnaissait qu'une réorganisation était indispensable et que les lignes posées par le Comité étaient satisfaisantes. On remarquait combien les réformes proposées étaient raisonnables et rejetaient une transformation « révolutionnaire » de l'industrie. Les groupements suggérés semblaient sages parce qu'ils tenaient compte des réalités existantes et repoussaient l'aléa d'une nationalisation hâtive. Certes, les « local authorities », les municipalités, ne voyaient pas avec enthousiasme l'absorption de leurs entreprises par certaines stations privées. Mais les suggestions du rapport n'étaient pas draconiennes; elles subordonnaient tout changement à un examen attentif de l'intérêt général. Beaucoup d'entreprises se voyaient assez fortes pour être les « noyaux » de la nouvelle structure.

La nécessité de la réduction des types de voltage était unanimement reconnue et beaucoup d'entrepreneurs s'étaient déjà mis à cette tâche. On reconnaissait que la diminution du nombre de stations accélérerait le mouvement. Mais là aussi le Comité avait été sage, disait-on, de prévoir un certain délai. L'unification suppose, en

effet, le remplacement d'une quantité considérable de matériel tant dans les stations que chez les consommateurs. La dépense très élevée devait être répartie sur une certaine période.

Enfin la réduction du prix de l'électricité dans les régions où il était manifestement trop élevé et l'unification des modalités d'application des tarifs étaient particulièrement bien accueillies des consommateurs. Les différences étranges que nous avons signalées, au sein d'une même région, parfois dans une même ville, semblaient en effet injustifiées.

Aussi, lorsque le 3 mars 1937 le ministre des Transports annonça à la Chambre des Communes que le gouvernement allait publier bientôt un projet de loi adoptant en général les conclusions du Comité Mc Gowan, la nouvelle fut accueillie favorablement. Cependant, le ministre indiquait déjà que le projet s'écartait du rapport en deux points : premièrement, les plans régionaux de réorganisation seraient préparés par les Electricity Commissioners eux-mêmes et non par les Districts Commissioners temporaires que le Comité conseillait de nommer à cet effet; deuxièmement, quelle que soit la taille des entreprises englobées dans une fusion, les plans prévoyant la concentration ne seraient mis en vigueur qu'après assentiment du Parlement.

Le projet fut soumis confidentiellement aux intéressés au mois d'avril et rendu public au début du mois de juin [18]. Bien que ce soit le plan le plus récent de réorganisation et qu'il soit proposé par le gouvernement, nous nous contenterons d'indiquer ses grandes lignes sans entrer dans les détails. Nous verrons, en effet, qu'il a

---

(18) Ministry of Transport, *Outline of the main-provisions proposed for securing the reorganisation of distribution on the general lines recommanded in the report of the Committee on Electricity Distribution.*

soulevé une tempête de protestations venues de tous les côtés. En conséquence, il est probable qu'il subira de sérieuses modifications avant d'affronter le Parlement.

La préparation des plans de concentration dans les régions déterminées serait faite par les Electricity Commissioners eux-mêmes. Ces plans ne seraient discutés que si le ministre des Transports le jugeait opportun et modifiés au besoin par les Commissioners avant d'être soumis au Parlement.

La concentration se ferait de trois façons :

— absorption par une entreprise à des conditions techniques et financières fixées par les Electricity Commissioners d'autres entreprises publiques ou privées, plus petites ou moins bonnes.

— formation d'un nouvel organisme distributeur dirigé par un conseil de 7 à 12 membres nommés par le ministre des Transports. Cela fondrait les entreprises publiques et privées quand l'absorption directe serait impossible. Le conseil des nouveaux organismes aurait des pouvoirs semblables à ceux du Central Electricity Board.

— formation d'un conseil commun quand plusieurs municipalités d'une même zone voudraient fondre en une seule leurs entreprises.

Les Electricity Commissioners auraient des pouvoirs très larges en ce qui concerne les termes de ces fusions diverses et la « politique » que devraient suivre les nouvelles entreprises. Une échelle mobile fixerait les prix par rapport aux profits. Le consentement des Electricity Commissioners serait nécessaire pour toute nouvelle émission de capital.

Des appendices figurant à la fin du projet indiquent que le gouvernement propose que le pays soit divisé en 30 zones (Londres et sa région ne faisant pas partie d'une seule zone, comme le désirait le Comité Mc Gowan). La concentration proposée aboutirait à la constitution de

76 groupes, comprenant en tout 130 entreprises environ, soit une diminution de 80 p. 100 du nombre des stations de distribution.

Dès le début, alors que le plan du gouvernement était seulement connu des intéressés, les protestations se devinèrent. Elles éclatèrent librement après que le projet eut été rendu public. Elles vinrent de partout, non seulement des membres de l'industrie, mais de la presse, des économistes, des chambres de commerce, dont l'association envoya au ministre une critique particulièrement sévère et motivées du projet [19].

Ce que l'on reproche au plan gouvernemental, c'est de s'être écarté des conclusions du Comité Mc Gowan, qui, nous le savons, avaient été bien accueillies. Dans l'ensemble, la lettre de ces conclusions a été imitée, sinon observée, mais l'esprit en a été trahi, et on ne trouve pas dans le projet officiel cette modération, cette compréhension, qui faisaient la force du rapport Mc Gowan.

La principale protestation porte sur les pouvoirs quasi absolus des Electricity Commissioners en la matière. Ils sont à la fois juges et parties, puisque c'est eux, ou le ministre dont ils dépendent, qui décident si leurs plans doivent être discutés et quelles modifications il faut y apporter. La sanction du Parlement n'est pas une garantie, car il n'est pas suffisamment éclairé. Du reste, les Commissioners peuvent modifier après coup les groupements autorisés s'ils le jugent utile. Les pouvoirs qu'ils ont au point de vue financier sont également l'objet d'une critique générale.

On reproche également au gouvernement de prendre le contre-pied de la politique préconisée par le rapport Mc Gowan. Celui-ci rejetait une organisation « officielle »

---

(19) Voir le texte intégral de ce rapport de l'Association of British Chambers of Commerce dans *The Financial Times* du 16 juillet 1937.

dont il démontrait les désavantages; il voulait au contraire une concentration autour des entreprises les plus puissantes, telles les Power Companies. Le plan officiel révolutionne entièrement la structure de l'industrie. L'absorption selon le premier procédé sera empêchée par l'opposition des entreprises publiques refusant d'être absorbées par une entreprise privée qu'elles espéraient, d'après la législation, pouvoir acquérir au bout d'un certain temps. La fusion d'autorités locales dans un nouvel organisme suppose une collaboration préexistante que l'on ne trouve pas. Donc, en définitive, seul le deuxième procédé sera employé : le transfert de toutes les entreprises d'une région à un nouvel organisme administré par un conseil nommé par le gouvernement. C'est la solution que le Comité Mc Gowan jugeait la plus néfaste. La distribution a besoin d'une grande souplesse, elle doit tenir compte des conditions locales; la centralisation, bonne pour la production d'électricité, est tout à fait déplacée. En fait, l'œuvre que le gouvernement veut entreprendre n'est « qu'une mosaïque de socialisation sans aucune garantie de réorganisation réelle » (20).

Nous ne pouvons détailler toutes les critiques, elles sont trop nombreuses. Indiquons cependant que les groupements proposés en appendice sont d'une façon générale considérés comme « désastreux », « absurdes », « chaotiques » ou « injustifiés ». Ils ne tiennent compte pour la plupart ni des circonstances géographiques, ni des intérêts économiques. Ils confirment l'opinion qu'avait donnée le projet lui-même, à savoir que les Electricity Commissioners ne sont pas compétents pour procéder seuls à cette réorganisation et qu'elle a été élaborée sans con-

---

(20) *The Financial Times*, 8 juin 1937.

naissance suffisante des circonstances locales indispensables (21).

En face de la réprobation générale, le gouvernement avait songé, dit-on, à retirer son projet vers la fin du mois de juin. En réalité il ne l'a pas fait. Il est probable qu'il y portera des modifications profondes en tenant compte des critiques. Mais, pour le moment, nous avons été informé, de source autorisée, que personne ne savait quelle décision serait prise ni ce que deviendrait le plan du gouvernement.

Maintenant que la production d'électricité a été complètement réorganisée par le Grid System administré par le Central Electricity Board, le moment est favorable pour une modification de la distribution sur les bases conseillées par le Comité Mc Gowan. Malgré les obstacles mis par sa structure, la distribution a fait des progrès continuels, le nombre des consommateurs, la quantité d'électricité vendue, augmentent sans cesse. Des efforts individuels favorisent du reste ce développement, mais la concentration, l'unification, sont les conditions du plein essor.

Quand, après la production, la distribution aura été réorganisée, l'industrie de l'électricité sera mieux en mesure de jouer le rôle grandissant qu'elle est appelée à jouer en Grande-Bretagne comme dans les autres pays.

---

(21) Voir les diverses critiques rapportées dans : *The Statist* du 12 juin 1937, *The Iron and Coal Trades Review*, 11 juin 1937; *The Financial Times*, 8, 9, 21 juin, 16 juillet 1937.

CONCLUSION

Les industries que nous venons d'étudier ne sont pas les seules où un mouvement de réorganisation ait été opéré. Sans parler de l'agriculture, qui n'entre pas dans le cadre de cette étude, on peut dire que la plupart des industries britanniques ont vu une tendance très nette vers l'adaptation aux conditions économiques nouvelles. La réorganisation a varié considérablement en importance et en procédés, allant de la simple convention de prix minimum entre les entreprises d'une même branche jusqu'à la fusion complète et à la réduction générale de capacité productive.

Parmi les exemples les plus intéressants, en dehors de ceux que nous avons étudiés, on peut citer « l'industrie du hareng » où une centralisation des ventes a été opérée, la minoterie où une réduction de capacité a été réalisée au moyen d'une « taxe de reconstruction » analogue à celle des constructions navales. Des trusts puissants dominent l'industrie du fil à coudre, de la soie artificielle, des allumettes, du papier. Des ententes existent entre les entreprises des constructions mécaniques; dans l'industrie des lampes électriques, des constructions de matériel électrique, des fabricants de câbles, du ciment.

On voit l'importance considérable du mouvement.

Mais la réorganisation des industries de base, de celles que nous avons étudiées en particulier, était la plus nécessaire, à cause du rôle primordial de ces industries dans l'économie britannique.

Au terme de notre étude, il importe de « faire le point », de voir si les défauts d'organisation ou de structure que l'on signalait dans l'industrie ont été supprimés par les réformes apportées. Une comparaison des transformations demandées avec celles qui ont été effectuées nous indiquera la valeur et l'utilité des résultats obtenus.

Un premier point sur lequel l'industrie britannique était très en retard était l'emploi du machinisme et la valeur de l'outillage.

Depuis 1929, une amélioration très sensible a été apportée à cet état de choses. Dans les mines, par suite de l'augmentation du nombre des machines, la proportion du charbon abattu mécaniquement est passée de 26 à 55 p. 100, celle du charbon nettoyé par des machines de 25 à 43 p. 100.

Dans l'industrie sidérurgique, nous avons montré que le remplacement du matériel démodé par un matériel très nouveau avait été effectué sur une vaste échelle par les principales entreprises. C'est sans doute dans cette industrie que l'on trouve le plus gros effort en ce sens, et à l'heure actuelle, à ce point de vue, elle n'a rien à envier à l'étranger.

Les constructions navales ont également modernisé leur outillage afin de pouvoir construire les types de navires nouveaux. Dans l'industrie cotonnière, par contre, le perfectionnement technique a été moins poussé; on ne trouve pas encore une très grande quantité de métiers automatiques ou de broches continues.

Donc, en ce qui concerne l'équipement technique, un gros progrès général doit être enregistré. Il n'atteint pas encore toujours le niveau des industries étrangères, mais le mouvement se poursuit.

Un autre obstacle à une production rationnelle était constitué par la capacité de production excessive qui écrasait de charges inutiles la plupart des industries de base.

A cet égard, nous avons examiné en détail la réduction opérée dans l'industrie sidérurgique, par la concentration des entreprises; dans les constructions navales, par la création de National Shipbuilders Security Ltd, réduisant d'un tiers la capacité par l'achat des chantiers en excès; dans l'industrie cotonnière, par la loi sur le rachat des broches sans emploi.

D'une façon générale, on remarquait que la Grande-Bretagne ne s'était pas mise à la production en grand, que la taille de ses entreprises était souvent trop petite pour leur permettre de bénéficier des avantages résultant d'une production sur une vaste échelle. Les changements sur ce point sont assez inégaux, mais il faut reconnaître que, dans l'ensemble, l'industrie britannique ne réalise pas encore la production en grand d'une façon aussi généralisée que dans la plupart des pays. Cela vient, nous l'avons vu, de la répugnance que montre l'industriel britannique à la fusion d'entreprises. Il y a cependant en Grande-Bretagne des exemples typiques de production en grand. C'est surtout l'industrie des produits chimiques avec le trust gigantesque que constitue the Imperial Chemical Industries où la concentration et la centralisation sont poussées à l'extrême. Dans l'industrie métallurgique, des fusions nombreuses et très considérables ont pris place ces dernières années. Là aussi, la concentration est très poussée, et la production est dominée par quelques sociétés puissantes comprenant un grand nombre d'entreprises. Les avantages découlant de la standardisation et de l'utilisation des sous-produits par intégration verticale y sont largement récoltés maintenant.

Par contre, dans l'industrie cotonnière, on observe en 1937 une profusion d'entreprises comparable à celle de 1929. A part la création de la Lancashire Cotton Corporation, rien ou presque n'a été fait pour concentrer la

production dans un plus petit nombre d'entreprises plus importantes.

Mais, quand on parlait de la nécessité d'accroître la taille des exploitations britanniques, on pensait toujours à l'industrie houillère; or, là, on n'enregistre à peu près aucun progrès, et la loi pourtant a nommé une commission spéciale. Mais ici intervient la question des « royalties ». Tant que chaque charbonnier devra obtenir des « baux » de plusieurs propriétaires pour exploiter une mine, aucun changement ne sera opéré dans la structure de cette industrie. Nous savons que le gouvernement a décidé de racheter les « royalties » et de devenir ainsi seul propriétaire des mines de charbon. Il va introduire prochainement une loi à cet effet, loi qui, vraisemblablement, imposera en outre certaines fusions d'entreprises. Le problème est donc près d'être résolu, semble-t-il.

Ainsi, au point de vue réorganisation technique, une amélioration très nette a été réalisée depuis 1929. L'outillage a été modernisé, la capacité excédentaire de production réduite, la concentration développée dans plusieurs industries et sur le point de l'être dans d'autres. Mais nous avons dit dans la première partie de ce travail qu'une réorganisation technique nécessitait des capitaux que l'industrie britannique dans le marasme ne possédait pas. Comment a-t-elle pu effectuer les réformes que nous venons de résumer ?

Elle l'a pu : parce que, dans bien des cas, elle a utilisé l'organisme nouveau que la Banque d'Angleterre avait créé à cet effet; parce qu'ensuite, ayant fait le premier effort de réorganisation, elle a vu les capitalistes reprendre confiance; parce qu'enfin elle regagna une position financière meilleure par son effort même.

En avril 1930, la Banque d'Angleterre créa The Bankers Industrial Development Company avec un capital de 6 millions de livres qui fut souscrit par les principales

banques et par une branche subsidiaire de la Banque d'Angleterre : The Securities Management Trust, créé par elle en 1929. Les fonctions de cet organisme consistent essentiellement à aider les industries à se réorganiser en étudiant avec elles des plans de réorganisation. Le Bankers Industrial Development Company n'est pas un nouvel organisme de crédit, mais, par son influence et sa composition, il est en mesure de recommander les plans ou les projets qu'il a approuvés, et les grandes banques devant cette garantie accordent leur aide financière. Nous avons vu que les industriels avaient fréquemment utilisé ce moyen, créé spécialement pour leur faciliter l'obtention des crédits nécessaires. La politique de l'argent bon marché, du taux modéré du crédit, aida grandement le financement de la reconstruction industrielle. Mais les industries n'eurent pas seulement recours au crédit des banques, elles finirent par utiliser parfois leurs propres ressources. La situation financière de beaucoup d'entreprises est, en effet, bien meilleure aujourd'hui qu'en 1929. Certaines ont atteint une situation qu'elles ne croyaient plus possible. Cette « renaissance » financière fut la conséquence non seulement des efforts de réorganisation technique que nous avons vus, et qui permirent souvent des économies appréciables, mais aussi de la politique de collaboration que l'on rencontre dans toutes les industries.

Cette collaboration porte sur deux points principaux : le contrôle de la production et la fixation de prix minima.

Divers procédés ont été employés pour arriver à contrôler la production et à l'équilibrer autant que possible aux besoins du marché. La méthode la plus efficace est évidemment celle que pratiquent les trusts ayant un monopole ou un quasi-monopole, c'est celle qui, en Grande-Bretagne, est pratiquée par The Imperial Chemical Indus-

tries. Dominant le marché, ayant un pouvoir absolu sur les entreprises qui le composent, le trust sans concurrent est la plupart du temps en mesure d'écouler tout ce qu'il produit. Le procédé que l'on rencontre surtout dans l'industrie britannique est celui des quotas alloués aux diverses entreprises par un organe central qui s'efforce d'évaluer l'importance de la demande. Ayant une vue d'ensemble du marché, cet organisme est mieux placé que les industriels isolés pour faire cette évaluation. Malgré tout, celle-ci est très difficile à calculer avec précision. L'industrie charbonnière a réalisé dans cet ordre d'idées une organisation minutieuse, qui est arrivée à réduire le gaspillage résultant d'une offre et d'une demande disproportionnée d'une manière très satisfaisante.

Les conventions de prix minimum sont peut-être la modification de coutumes traditionnelles de l'industrie britannique, la plus importante par sa généralité. Que ce soit dans l'industrie houillère, sidérurgique, cotonnière, électrique ou dans les constructions navales, on trouve partout des tarifs minima liant la majorité ou parfois la totalité des industriels d'une même branche d'industrie. Ce contrôle n'a pas eu pour effet en général de faire baisser les prix, car ce n'était pas son but. Son but avoué était, au contraire, de fixer un prix susceptible d'assurer à l'industrie une marge de profits modérée, mais indispensable. De cette façon a pris fin presque partout cette guerre des prix, cette course aux bas prix de vente qui, il y a quelques années, entraînait les industriels à vendre à perte pour enlever des commandes. Cette pratique ruineuse avait contribué, nous l'avons vu, à donner à l'industrie britannique une situation financière désastreuse. Elle n'offrait aucune confiance, elle ne pouvait constituer aucune réserve, elle n'était pas en mesure de se réorganiser. Les conventions de prix minimum ont mis fin à cette concurrence assassine, à cette « cut-throat competition ».

Ces deux réformes très importantes et très étendues . le contrôle de la production et le contrôle des prix, ont affaibli et très souvent supprimé deux des principales causes de gaspillage et de ruine : la surproduction et la vente au-dessous du prix de revient.

L'ensemble de ces réformes si variées qui constitue la réorganisation industrielle illustre bien ce que nous disions en commençant, à savoir qu'on ne trouve aucune homogénéité dans ce mouvement. Les mesures prises sont extrêmement diverses et chaque industrie en a appliqué une ou plsieurs. On voit nettement que tout cela a été fait morceau par morceau, sous la pression des nécessités, sans qu'on puisse donner une classification précise.

Néanmoins, ce mouvement indique qu'un changement remarquable a été opéré. Nous disions dans la première partie que rien ne pourrait être fait tant que la mentalité de l'industriel britannique resterait ce qu'elle était, tant qu'il continuerait à suivre les principes routiniers et individualistes qui avaient fait sa force dans le passé, mais qui n'étaient plus de mise aujourd'hui. Pour que quelque chose fût changé, il fallait que l'industriel se rendît compte que, les circonstances économiques n'étant plus les mêmes, il était indispensable de s'y adapter en modifiant les méthodes.

Cette condition préliminaire a été remplie; les responsables ont fait cet effort d'adaptation. Toutes les réformes que nous avons indiquées montrent que la vieille doctrine, reine du « laissez faire », a été reconnue surannée et abandonnée. Il y a bien encore des résistances à cet abandon, surtout chez les petits industriels qui se refusent à adhérer aux mesures conseillées par la majorité. Mais d'une façon générale on peut dire que l'état d'esprit a changé. Les directeurs des grandes entreprises ou des grandes sociétés ont maintes fois proclamé qu'ils avaient reconnu leur erreur, et le fait que la réorganisation a été

faite presque toujours à l'instigation de l'industrie elle-même, ou au moins avec une majorité en sa faveur, indique bien que les temps sont changés. Le degré d'évolution est assez variable, suivant les industries et suivant les industriels. Dans l'abandon de l'individualisme, peu sont allés aussi loin que dans l'industrie des produits chimiques où l'on voit une fusion complète englobant l'ensemble des entreprises. La fusion complète d'entreprises est, en effet, le dernier stade de la transformation, et dans l'ensemble la mentalité britannique n'y est pas parvenue. Les difficultés que rencontre la concentration dans l'industrie houillère, ou cotonnière, en sont une preuve éclatante. Mais partout un premier pas a été fait dans ce sens : tout le monde a reconnu qu'on ne pouvait plus continuer à s'ignorer les uns les autres, à vivre isolément sans s'inquiéter du voisin. C'est pourquoi le mouvement de réorganisation britannique peut être caractérisé par la coopération qui y a présidé. Répugnant encore pour la plupart à se fondre dans la masse, les industriels ont néanmoins consenti à s'entendre, à prendre contact, à travailler en collaboration. Sans parler des espèces de cartels que nous avons rencontrés au cours de notre étude, la création d'associations telles que National Shipbuilders Security, le développement d'organismes réglementant la production, les conventions de prix minimum répandues partout et les groupements des membres d'une même industrie pour étudier les problèmes communs, sont une preuve indiscutable que les principes ont été changés, que l'individualisme absolu et le « laissez faire » de l'époque Victorienne ne sont plus que des souvenirs.

Savoir si ce renoncement aux vieux principes traditionnels correspond à un changement intime de mentalité et n'est pas plutôt subi qu'accepté délibérément est une question délicate. Il est très difficile de la trancher nettement, car à notre avis, une généralisation est impossible.

Cependant, les résistances que rencontrent certaines réformes, les déclarations de certains industriels comme ceux des constructions navales, qui entendent ne pas « jeter par-dessus bord » les principes qui ont mené si longtemps leur industrie, en participant à la Shipbuilding Conference, le refus qu'on rencontre encore dans certaines industries d'aller plus loin qu'une simple restriction de la libre-concurrence, tout cela nous incite à croire que le vieux fond individualiste n'est pas mort et qu'on le fait taire simplement par raison.

Quoi qu'il en soit, l'industrie britannique a très nettement évolué. Elle a modifié les principes qui la guidaient il y a encore quelques années afin de pouvoir s'adapter aux conditions économiques nouvelles et sortir du marasme où elle se débattait.

Il importe de remarquer que, contrairement à ce que l'on pourrait croire, un mouvement aussi étendu de réorganisation et souvent de centralisation n'a pas conduit à la mainmise de l'Etat sur l'industrie. C'est à bon droit que M. Baldwin pouvait dire au mois d'avril dernier à un dîner que lui avait offert l'Industrie : « J'insiste sur ce fait qu'au contraire des Etats totalitaires nous avons réussi à la fois à assurer le progrès et le développement rationnel de l'industrie et à conserver encore dans une large mesure notre liberté individuelle et nos entreprises privées. » (1).

L'action de l'Etat a été souvent importante dans ce mouvement de reconstruction industrielle, mais cette action a su sauvegarder l'autonomie de l'industrie.

The Imperial Chemical Industries est une société uniquement privée et l'Etat n'est point intervenu dans sa formation. Il ne s'est occupé de certains produits chimiques que pendant la guerre.

---

(1) Rapporté dans *The Financial Times* du 14 avril 1937.

C'est dans l'industrie houillère que l'action du gouvernement a été peut-être le plus grande. C'est lui, en effet, qui a établi les cadres de la réorganisation par le Coal Mines Act de 1930. Mais nous avons vu qu'il s'était largement inspiré dans l'élaboration de cette loi d'un plan préparé par l'industrie elle-même. De plus, la loi trace les cadres; elle laisse à l'industrie le soin de les remplir; ce sont les industriels qui élisent les différents organismes prévus, qui établissent leurs pouvoirs en élaborant les plans demandés. L'Etat n'est donc intervenu que pour obliger l'industrie à se réorganiser, mais il n'a pas été plus loin. Il n'a pas pris lui-même la direction de l'industrie. Quant au rachat des royalties qu'il a décidé, cela n'implique pas du tout une nationalisation de l'industrie; l'Etat, devenu propriétaire des mines, en concédera l'exploitation à des sociétés privées.

Dans l'industrie sidérurgique, le rôle du gouvernement a consisté surtout à établir un tarif protecteur et à demander en échange à l'industrie de se réorganiser à l'abri des murailles douanières.

Pour le coton, la loi de 1935 sur la réduction du nombre des broches a été votée sur la demande des intéressés et sur les bases établies par les filateurs eux-mêmes dans le plan Colwyn. L'aide que les cotonniers demandent maintenant au gouvernement consiste seulement à rendre obligatoires les plans de réorganisation qu'ils élaborent, afin que toutes les entreprises soient englobées dans la réorganisation. Mais ici encore ce n'est pas l'Etat qui procédera à l'opération, ce seront les industriels eux-mêmes sur des plans établis par eux et acceptés par le gouvernement.

Dans les constructions navales, les réformes ont été réalisées par les industriels seuls sans intervention aucune de l'Etat.

Enfin dans l'industrie électrique on trouve le seul exem-

ple de réorganisation effectuée par le pouvoir central. C'est l'Etat en effet qui a procédé aux transformations de la production en établissant des organismes spéciaux. Cela se comprend aisément en raison de l'utilité publique de cette industrie. Toutefois, les centrales sélectionnées ne sont pas service d'Etat, beaucoup sont la propriété de particuliers.

Ainsi, la part de l'Etat dans le mouvement que nous avons étudié est, si l'on peut dire, indirecte. Il a parfois demandé la réorganisation et a indiqué sur quelles lignes il la désirait, mais c'est l'industrie qui y a procédé. Le rôle le plus fréquent du gouvernement a été d'enregistrer les plans de l'industrie et parfois de les rendre obligatoires. C'est du reste ainsi que les plans généraux de réorganisation envisagent ordinairement son rôle. Le plan de Political Economic Planning en particulier est fondé sur l'autonomie de l'industrie, l'Etat n'intervenant que pour assurer la généralité de la réorganisation en rendant les mesures obligatoires pour tous et en les coordonnant. Cela permettrait, ainsi que nous l'avons expliqué, une action plus complète et plus homogène.

Une reprise économique très nette se manifeste depuis plusieurs mois en Grande-Bretagne. Les deux indices les plus significatifs : les exportations et le chômage, concordent. Les exportations ont augmenté sensiblement et le chômage diminué.

La comparaison des chiffres actuels avec ceux de 1929 ne donne pas de renseignements très utiles sur l'amélioration apportée dans l'industrie par rapport à la période d'après guerre. Depuis 1929, en effet, la crise mondiale est venue jeter le trouble dans l'économie du monde. Pendant cette période, l'industrie britannique, déjà en position précaire avant, a connu une dépression sans précédent dans ses annales. La reprise que l'on constate actuellement est donc surtout une amélioration de la situation

critique qu'elle a connue depuis 1929. Néanmoins, certains résultats montrent un progrès sur la situation existant avant l'éclosion de la crise : les exportations de certaines industries sont supérieures à celles de 1929, dans l'industrie sidérurgique en particulier; le chômage dans l'industrie cotonnière est également moins grand qu'alors.

Déterminer exactement le rôle de la réorganisation industrielle dans cette reprise générale est impossible. Elle est due, en effet, à un faisceau de causes très variées, au nombre desquelles figurent l'abandon de l'étalon-or, le passage au protectionnisme, la hausse des prix mondiaux et la politique de réarmement du gouvernement britannique. Cette dernière cause a été souvent exagérée, son influence est indéniable en particulier sur l'industrie sidérurgique et houillère, mais elle n'a pas l'importance qu'on a tendance à lui attribuer; de plus, une reprise très nette s'était manifestée dès 1936; or, à cette époque, le réarmement n'y était pour rien. Il est certain que la réorganisation des industries de base a joué un rôle dans l'amélioration générale constatée, en permettant à l'industrie de répondre aux besoins nouveaux. Il n'est pas possible toutefois d'évaluer avec précision ce rôle.

Mais ce que l'on peut affirmer, c'est que l'ensemble des réformes apportées à l'industrie britannique lui ont permis de profiter pleinement de la reprise économique. Le degré de rationalisation déjà opéré, la suppression d'une grande part de la capacité productive en excédent, ont favorisé l'adaptation de la production aux conditions nouvelles. Des sources de gaspillage ou de ruine, telles que la course aux bas prix de vente ont été supprimées, donnant à l'industrie britannique une solidité plus grande.

Aujourd'hui, l'industrie britannique n'est pas dans le marasme, alors que les industries étrangères sont prospères. La situation est renversée. Les statistiques montrent, en effet, que la Grande-Bretagne est actuellement une des

nations où l'on constate la plus grande amélioration économique. Cela indique qu'elle ne souffre plus des causes spéciales qui lui infligeaient un handicap plus lourd qu'aux autres. La réorganisation de son industrie a supprimé une des principales raisons de ce handicap. Certes, la Grande-Bretagne ne retrouvera sans doute jamais dans le monde la suprématie industrielle qu'elle a connue au siècle dernier. Des concurrents redoutables sont nés, qui limitent ses aspirations et ses débouchés. Dans les années qui viennent de s'écouler, elle a compris cela; elle a eu le courage de le voir et d'apporter les réformes nécessaires à son adaptation. Elle a consacré cette diminution de sa puissance, mais en ce faisant elle s'est mise en état de la limiter en devenant capable de lutter à armes égales avec l'étranger. Les mesures que nous avons étudiées dans ce travail montrent l'effort qui a été fait. Cet effort a donné les résultats que l'on constate aujourd'hui. Mais le mouvement n'est pas terminé. L'adaptation de l'industrie britannique aux conditions économiques nouvelles se poursuit. Sa réorganisation continue.

Vu, pour le Doyen :
Le Professeur délégué,
M. VIZIOZ.

Vu, bon a imprimer :
Le Président,
A. GARRIGOU-LAGRANGE.

Vu et permis d'imprimer :
Bordeaux, le 14 octobre 1937.
Le Recteur de l'Académie,
A. TERRACHER.

Les visas exigés par les règlements ne sont donnés qu'au point de vue de l'ordre public et des bonnes mœurs. (Délibération de la Faculté du 12 août 1879.)

BIBLIOGRAPHIE

LANGUE ANGLAISE

I. — Textes de lois et Projets de lois.

Mining Industry Act, 1926.
Coal Mines Act, 1930.
Coal Mines Act, 1931.
Coal (Registration of Ownership) Bill, 1937.
Cotton Spinning Industry Act, 1936.
Electricity (Supply) Act, 1922.
Electricity (Supply) Act, 1926.
Electricity (Supply) Act, 1935.
Industrial Reorganisation (Enabling) Bill (Presented by the Lord Melchett), 1934.
British Shipping (Assistance) Act, 1935.

II. — Publications et Rapports officiels.

Census of Production, 1930.
Central (Coal Mines) Scheme, 1930 (Avec les modifications jusqu'en juillet 1936).
The North Wales District (Coal Mines) Scheme, 1930 (Avec les modifications jusqu'en juillet 1936).
Report of the Royal Commission on Coal Industry, 1926 (Cmd, 2600).
Balfour Committee on Industry and Trade. — Industrial Relations, 1926.
— Factors in Industrial and commercial efficiency, 1927.
— Further Factors in Industrial and commercial efficiency, 1927.
— Survey of textiles industries, 1928.
— Survey of metal industries, 1928.
— Final Report, 1929 (Cmd, 3282).
Committee on Finance and Industry Report, 1931 (Cmd, 3897).
Industrial Survey of the Lancashire area (Made for the Board of Trade by the University of Manchester), 1932.

Industrial Survey of the North East Coast area (Made for the Board of Trade by Armstrong College), 1932.

Report by the Board of Trade under Section 12 on Working of Part I of Mining Industry Act 1926 : 1928 (Cmd, 3214).

— For the year 1929 (Cmd, 3454).
— For the year 1930 (Cmd, 3743).
— For the year 1931 (Cmd, 4001).
— For the year 1932 (Cmd, 4193).
— For the year 1933 (Cmd, 4517).
— For the year 1934 (Cmd, 4816).
— For the year 1935 (Cmd, 5162).
— For the year 1936.

Report by the Board of Trade under Section 7 of the Coal Mines Act 1930 : December quarter, 1931 (Cmd, 4076).

— Year 1932 (Cmd, 4224).
— Year 1934 (Cmd, 4477).
— March quarter 1935 (Cmd, 4973).
— Since march quarter 1935 (Cmd, 5062).
— Year 1936 (Cmd, 5474) (Publié en juin 1937).

Coal Mines Reorganization Commission : Report to the Secretary for Mines, 1933.

Coal Mines Reorganization Commission : Report to the Secretary for Mines, 1936.

Coal Mines Reorganization Commission : Colliery Amalgamations, 1931.

Coal Mines Reorganization Commission : Supplementary Notes on the application of Part II, of the Coal Mines Act, 1930 (1932).

Import Duties Inquiry Act, 1933.

Import Duties. Recommandations of the Import Duties Advisory Committee, 1932 (Cmd, 4181).

— Year 1934 (Cmd, 4589).
— Year 1934 (Cmd, 4851).
— Year 1934 (Cmd, 4891).
— Year 1935 (Cmd, 4972).
— Year 1935 (Cmd, 4979).
— Year 1936 (Cmd, 5062).
— Year 1936 (Cmd, 5289).

Iron and Steel Reorganization Scheme, 1933.

Fifteenth Annual Report of the Secretary for Mines for the year ended 31st december 1935 (Publié en 1936).

Memorandum on Clause 6 of the Financial Bill, 1936 (Iron and Steel Industry) (Cmd, 5201).

Committee on the Cotton Industry Report, 1930.

Survey of Industrial Development, 1935 (publié en 1936).

Report of the Committee on Electricity Distribution, 1936.

Report of the Ships Replacement Committee (Presentend by the President of the Board of Trade to Parliament), 1937 (Cmd, 5459).
Ministry of Transport : Electricity Distribution, 1937.
Parliamentary Debates. *Official Reports*. House of Lords.
Parliamentary Debates. *Official Reports*. House of Commons.

III. — Ouvrages et brochures.

Aitken (G. C.). — British industries and their organization. Londres, 1935.
Austin (B.) et Lloyd (W. F.). — The secret of high wages.
Ayre. — The Position of the Shipbuilding industry, 1931.
British Association. — Britain in depression (Prepared by a Research Committee of the Economic Science and Statistics section of the British Association), 1935.
British Iron and Steel Federation. Statistics of the Iron and Steel Industry, 1937.
Davidson Pratt (J.). — British industries.
Eitzgerald Patrick. — Industrial Combination in England, 1927.
Imperial Institute. — Mining Royalties and Rent in the British Empire (Published by the Mineral department of the Imperial Institute), 1935.
Lloyd George (D.). — Organizing Prosperity. Londres, 1935.
Lucas (A. F.). — Industrial Reconstruction and the control of competition. Londres, 1937.
Mac Gregor (D. H.). — Problems of rationalisation.
Marquand (H. A.). — The dynamics of industrial combination. Londres, 1935.
Miall. — The history of the British chemical industries, 1932.
Neuman (A. M.). — Economic Organization of the British coal industry. Londres, 1934.
National Shipbuilders Security Ltd. Memorandum of Association. Londres, 1930.
Pyman (F. C.). — Shipbuilding Rationalisation, 1932.
Political and Economic Planning (P. E. P.). — The British Iron and Steel industry. Londres, 1933.
— The British Cotton industry. Londres, 1934.
— The British Coal industry. Londres, 1936.
— Report on the supply of Electricity in Great Britain. Londres, 1936.
— Report on international trade. Londres, 1937.
Report and Draft scheme for dealing with surplus capacity in the Cotton Spinning Industry (presented by the Colwyn Committee). Manchester, 1934.

Report of State of Trade Committee appointed to examine means of improving the condition of the Spinning Section. Manchester, 1934.

Sargant, Florence. — The logic of industrial organization.

Schonfield (H.). — The book of British industries. Londres, 1933.

Special Committee of the Federation of Muster Cotton Spinners'Associations Ltd. — Proposed price maintenance Scheme. Manchester, 1936.

Joint Committee of Cotton Trade Organizations : Lancashire and the future. Manchester, juin 1937.

Rapports annuels de diverses grandes sociétés commerciales ou industrielles, en particulier de :

Colvilles Ltd.
Imperial Chemical industries Ltd.
National Shipbuilders Security Ltd.
Vickers Ltd.
Joint Committee of Cotton Trade Organizations, etc.

IV. — Journaux et périodiques.

Board of Trade Journal.
Colliery Guardian.
The Daily Telegraph.
The Economic Journal.
The Economist.
The Financial News.
The Financial Times.
The Glascow Herald.
Harward Business Review.
The Iron and Coal Trades Review.
Journal of the Royal Statistical Society.
Lloyd's Bank Monthly Review.
Lloyd's List and Shipping Gazette.
The Manchester Guardian.
The Manchester Guardian Commercial.
The Ministry of Labour Gazette.
The News-Letter.
Planning : Broadsheets published by P. E. P.
The Shipping World.
The Statist.
The Times.
The Times Trade and Engineering.
The Yorkshire Post.

LANGUE FRANÇAISE.

Delattre. — L'Angleterre d'après guerre et le conflit houiller.
Dupré (F.). — L'industrie minière anglaise, sa crise, son évolution. Thèse Paris, 1931.
Kutrer (R.). — La crise dans l'industrie textile anglaise. Thèse Paris, 1931.
Letouzé (P.). — La crise des exportations anglaises. Thèse Bordeaux, 1928.
Lombroso (G.). — La rançon du machinisme. Paris, 1931.
— Le retour à la prospérité. Paris, 1933.
Pouzin (J.). — L'évolution économique de la Grande-Bretagne depuis l'abandon de l'étalon-or. Thèse Paris, 1935.
Siegfried (A.). — La crise britannique au XX^e siècle. Paris, 1931.
Vaneetvelde. — La baisse de la livre et les exportations anglaises. Thèse Lille, 1935.
Viénot (G.). — Les difficultés de l'industrie britannique depuis la guerre. Thèse Paris, 1932.
Zibell. — L'industrie de la construction navale britannique après la guerre. Thèse Toulouse, 1934.
Zischka (A.). — La guerre secrète pour le coton. Paris, 1934.
Le Bulletin quotidien de la Société d'études et d'informations économiques.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION 1

PREMIERE PARTIE

La situation générale de l'industrie britannique à la veille de la crise mondiale et le besoin de réorganisation industrielle.

CHAPITRE I. — **Evolution de la Grande-Bretagne jusqu'à la guerre** 5

CHAPITRE II. — **La crise britannique après la guerre** 11

I. Les conditions économiques nouvelles 11

II. Le déclin des exportations et l'accroissement du chômage 13

CHAPITRE III. — **Les causes générales de la crise britannique.** 17

I. Le retour de la livre au pair. Son influence sur les prix 18

II. Les salaires 20

III. Les causes gouvernementales : charges fiscales et libre-échange 23

CHAPITRE IV. — **Une cause particulière de la crise britannique: l'organisation défectueuse de la production.** 27

CHAPITRE V. — **Vue d'ensemble de la crise britannique et de ses solutions possibles** 42

DEUXIEME PARTIE

Les plans généraux proposés.

CHAPITRE I. — **Les recommandations du Comité Balfour**..... 80

CHAPITRE II. — **Le « New Deal » de M. Lloyd George**..... 84

Pages

CHAPITRE III. — **Le projet de loi de Lord Melchett**..... 62

CHAPITRE IV. — **Le plan de Political and Economic Planning.** 67

TROISIEME PARTIE

La réorganisation industrielle en pratique.

CHAPITRE I. — **Aperçu général** 77

CHAPITRE II. — **L'industrie des produits chimiques**..... 83

I. La création de Imperial Chemical Industries Ltd... 83
II. Le fonctionnement de la I. C. I. et les résultats obtenus. 91
III. Les sociétés que l'on peut rattacher à l'industrie des produits chimiques 96

CHAPITRE III. — **L'industrie houillère** 100

I. — Etat de l'industrie charbonnière avant les réformes récentes 100
II. La phase volontaire du mouvement d'ententes et l'élaboration du Coal Mines Act 1930..... 107
III. Le Coal Mines Act 1930 110
IV. Fonctionnement du contrôle de la production et des prix 115
V. La réalisation pratique de la 2e partie du Coal Mines Act 1930 130
VI. Les nouveaux projets : modification de la loi de 1930 et rachat des Royalties 137
VII. Les résultats obtenus 145

CHAPITRE IV. — **L'industrie sidérurgique** 153

I. Situation avant la crise de 1930..... 153
II. L'effort de réorganisation technique..... 160
III. Création d'un organisme coordonnateur..... 167
VI. La situation actuelle de l'industrie 177

CHAPITRE V. — **L'industrie cotonnière**..... 183

I. Son état après la guerre 183
II. Les réformes de structure..... 194
III. La réduction de la capacité productive..... 207
IV. Le présent et l'avenir 216

Pages

CHAPITRE VI. — **L'industrie des constructions navales** 221

I. Les maux de l'industrie 221
II. Les remèdes apportés par l'industrie elle-même 226
III. L'aide indirecte de l'Etat 237
IV. Les résultats pratiques 241

CHAPITRE VII. — **L'industrie de l'électricité** 246

I. Le problème de la production d'électricité 247
II. Le problème de la distribution 258

CONCLUSION 271

BIBLIOGRAPHIE 285

20.477. — Bordeaux, Imprimeries Delmas, 6, place Saint-Christoly. — 1937.